

DOSSIER D'ETUDE N° 91

Avril 2007



A-M. Daune-Richard, Sophie Odena, Francesca Petrella

Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance

Innovation et diversification

LEST
**Laboratoire d'Economie
et de Sociologie du Travail**

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| AVANT-PROPOS | 4 |
| INTRODUCTION | 6 |
| I - L'ouverture du secteur de la petite enfance au secteur privé..... | 10 |
| I-1 Problématique et méthodologie..... | 10 |
| 1.1 Les crèches d'entreprise : à la croisée de différentes logiques d'acteurs..... | 11 |
| 1.2 Intervention publique et participation des entreprises : quelle gouvernance ? | 12 |
| 1.3 Les acteurs institutionnels..... | 13 |
| 1.4 Les acteurs gestionnaires de structures | 13 |
| 1.5 Les crèches à participation des entreprises | 14 |
| I-2 Contexte : l'accueil des jeunes enfants en France | 14 |
| 2.1 Situation des territoires concernés par l'enquête | 15 |
| I-3 Les mesures en faveur de l'investissement des entreprises..... | 16 |
| II - Quelle participation des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants ? | 17 |
| II.1 La multiplicité des formes de participation | 17 |
| 1.1 Une gestion directe | 21 |
| <i>Les crèches hospitalières</i> | <i>21</i> |
| <i>Des crèches héritières d'anciennes politiques sociales d'entreprises</i> | <i>22</i> |
| 1.2 Une participation partielle et partagée | 23 |
| 1.3 Une réalisation et une gestion déléguées | 25 |
| II - 2 Les enjeux pour les différentes parties prenantes..... | 27 |
| 2.1 Fidéliser et attirer du personnel ou des entreprises, améliorer la productivité..... | 27 |
| 2.2 Développer l'accueil | 28 |
| 2.3 Déléguer pour gérer plus efficacement | 29 |
| <i>La délégation à une entreprise de crèche</i> | <i>29</i> |
| <i>La « DSP » : délégation de service public</i> | <i>32</i> |
| 2.4 Investir dans un champ d'activité « rentable » | 33 |
| III - Pour quelle gouvernance ? | 34 |
| III - 1 La diversité des formes de partenariat..... | 34 |
| 1.1 Des fonctions différentes au sein des partenariats | 35 |
| <i>La séparation entre propriété et gestion</i> | <i>35</i> |
| <i>Une participation au financement.....</i> | <i>36</i> |
| 1.2 La mise en concurrence des gestionnaires de crèches | 37 |
| <i>Convention, délégation de service public ou marché public : quelles distinctions ?.....</i> | <i>38</i> |
| <i>Un mouvement de regroupement des structures</i> | <i>39</i> |
| <i>Une mise en concurrence sans création massive de nouvelles places.....</i> | <i>40</i> |

| | |
|--|---------------|
| <i>Une standardisation croissante des services</i> | 40 |
| 1.3 La nécessité d'un pilotage institutionnel..... | 41 |
| <i>En conclusion : quels sont donc les enjeux en termes de gouvernance ?</i> | 42 |
| III - 2 Les freins et les facteurs incitatifs | 44 |
| 2.1 Les freins | 44 |
| 2.2 Les facteurs incitatifs | 45 |
| <i>Conclusion</i> | 46 |
| REFERENCES | 50 |
| ANNEXE I – Extrait de la loi de finance 2004 | 51 |
| ANNEXE II – Grille d'entretien | 52 |
| Grille d'entretien destinée aux acteurs institutionnels | 52 |
| Grille d'entretien destinée aux « crèches a participation des entreprises » | 55 |
| Grille d'entretien destinée aux entreprises de crèches | 57 |

Depuis 2004, par la mise en place ou l'ouverture de dispositifs financiers au secteur privé¹, les Caisses d'allocations familiales peuvent soutenir financièrement les entreprises qui souhaitent créer ou développer une crèche pour accueillir les jeunes enfants de leurs salariés. La participation des entreprises s'effectue essentiellement sous deux formes : les crèches d'entreprises et les entreprises de crèches. Les premières créent des places d'accueil pour les enfants de leurs salariés ; les secondes prennent en charge le travail de gestion des crèches quelles soient municipales, associatives ou privées. L'analyse de ces formes de participation est cruciale pour souligner les logiques mises à l'œuvre et le rôle joué par les acteurs publics (Caf, Conseil général, Mairie) dans la régulation de l'accueil des jeunes enfants.

L'étude présentée par le LEST est la première étude réalisée sur cette question, nouvelle dans le champ de la petite enfance. Elle s'inscrit dans la réflexion institutionnelle engagée² sur l'évolution depuis les années quatre-vingt-dix des politiques en matière de modes de garde, vers une offre de service « privée » (assistantes maternelles, garde à domicile etc). Les résultats présentés ici ne prétendent pas à l'exhaustivité mais ont pour ambition de souligner les impacts des différentes formes de participation sur la gouvernance des modes d'accueil de la petite enfance.

Le dossier se compose de trois parties. Dans la première partie les chercheuses exposent leurs questionnements, leurs investigations de terrain ainsi que les mesures en faveur de l'investissement des entreprises. Dans la deuxième partie, elles décrivent les résultats de leurs travaux en soulignant la multiplicité des formes de participation et les enjeux pour les différentes parties prenantes. Dans la troisième partie, elles soulignent les impacts de ces structures sur la gouvernance des modes d'accueil de la petite enfance et analysent les facteurs incitatifs/freins au développement de cette forme de participation des entreprises à l'accueil des jeunes enfants.

Les initiatives observées mettent en évidence les avantages des partenariats public-privé, en ce qui concerne la mobilisation de financements (les financements privés permettent d'augmenter le nombre de places d'accueil) ou encore les avancées en matière de gestion des crèches. Au-delà de ce constat les chercheuses mettent en exergue :

- La complexité des partenariats à mettre en place, le niveau élevé des compétences requises pour créer ou gérer une crèche ainsi que les réticences de différents acteurs institutionnels pouvant expliquer le nombre relativement peu élevé de création de crèches d'entreprises. Les chercheuses soulignent que le rôle des acteurs institutionnels s'avère primordial dans l'information et l'incitation des entreprises à s'investir dans le champ de la petite enfance.
- La nécessité de mettre en place de dispositifs de pilotage spécifiques, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la qualité des services, la réalisation des missions de service public, la mise à disposition d'outils de gestion adéquats ainsi que la définition d'arrangements contractuels et partenariaux formalisant l'engagement et les fonctions des différents types de parties prenantes. Pour exemple, les chercheuses attirent notre attention sur la marge de manœuvre laissée aux mairies dans la définition du cahier des charges et l'absence de procédures de contrôle clairement définies. De même les chercheuses s'interrogent sur la légitimité des labels de qualité internes à chaque entreprise de crèches, sans certification extérieure et s'ajoutant au contrôle de la Protection Maternelle Infantile. Les

¹ Aide à l'investissement, subventions d'exploitation, contrat enfance entreprises.

² CF notamment : « L'accueil du jeune enfant : politiques, valeurs, pratique », CNAF, Recherches et Prévisions, n° 49 et « Acteurs et politiques de la petite enfance : permanence et mutations », CNAF, Recherches et Prévisions, n° 80.

chercheuses soulignent l'importance d'un rôle de pilotage, de régulation et de contrôle de la participation des entreprises par les acteurs institutionnels.

- Plus globalement, en ce qui concerne la qualité de service, les chercheuses nous invitent également à réfléchir à l'impact d'un autre dispositif, la PSU, sur la montée en puissance des critères de rentabilité des crèches. Dans cette perspective, le rôle des Caf dans la mise à disposition d'outils de gestion et des formations qui y sont associées mériterait d'être examinée puisque jusqu'ici, les innovations en matière de gestion sont principalement issues du secteur privé commercial et, de façon plus limitée, du secteur associatif. En outre, afin de garantir la qualité du service et la poursuite de l'intérêt collectif, il serait nécessaire, nous disent Anne marie Daune-Richard, Francesca Petrella et Sophie Odena de mener une réflexion sur la participation des parents, des salariés et des mairies à ces entreprises.

Danielle Boyer
CNAF - DSER

INTRODUCTION

En France, les entreprises n'ont jamais été totalement absentes de la garde des jeunes enfants en particulier par leurs contributions à la branche famille de la sécurité sociale. Mais leur implication « sur le terrain » s'est traditionnellement cantonnée à des établissements employant un grand nombre de femmes, plutôt qualifiées, comme par exemple les hôpitaux. L'objectif était de stabiliser une main d'œuvre relativement peu interchangeable et que des conditions trop difficiles de « conciliation » entre leurs modalités d'emploi et leurs charges parentales risquaient de décourager. Les autres modes d'accueil collectif des enfants d'âge pré-scolaire étaient traditionnellement pris en charge par les collectivités locales et, dans une moindre mesure, par le secteur associatif. Mais, de fait, pour les enfants de moins de trois ans, la garde individuelle, et tout particulièrement dans le cadre familial, a toujours été dominante.

Ces dernières décennies, des changements considérables sont intervenus dans la relation entre éducation, marché du travail et trajectoires familiales qui, conduisant les femmes et en particulier les mères à investir de plus en plus le champ de l'emploi, mettent en avant la question de l'offre de garde pour les enfants. Enfin, depuis le début des années 2000, devant la menace que constitue le vieillissement démographique pour l'équilibre des comptes de la protection sociale, les autorités européennes ont fixé à leurs Etats membres des objectifs ambitieux de relèvement des taux d'emploi, en particulier ceux des femmes. Or une condition pour aller dans ce sens repose sur l'offre de garde pour les enfants.

C'est dans ce contexte que l'accueil des jeunes enfants est devenu un enjeu des politiques publiques, y compris dans les pays où ce n'était pas une tradition, comme le Royaume-Uni par exemple. En France, dans les deux dernières décennies, les efforts des pouvoirs publics avaient porté principalement sur la garde individuelle. Mais en 2003, la Conférence de la famille a recommandé l'ouverture du secteur de la petite enfance à un plus grand nombre d'intervenants, et en particulier aux entreprises, dans le but de développer l'offre d'accueil.

Les mesures prises en 2004 pour favoriser la participation des entreprises à l'accueil des jeunes enfants ont-elles un impact sur la conception et la mise en œuvre des services collectifs à cet égard ? Telle est la question de départ qui a guidé notre étude.

Notre analyse a porté sur la participation des entreprises dans l'accueil de la petite enfance à partir de plusieurs dimensions, et tout particulièrement : les finalités poursuivies par les entreprises, le choix pour les parents, la qualité du service, l'équité dans l'accès et les enjeux de cohésion sociale et enfin, l'interaction avec les autres structures d'accueil.

Observe-t-on des innovations dans les services offerts (plages horaires par exemple) ? Les exigences de qualité, la tarification sont-elles modifiées par rapport aux structures classiques ? Le public est-il socialement plus ou moins diversifié ? En bref, l'introduction d'une logique marchande dans les principes fondateurs des structures d'accueil modifie-t-elle la mise en œuvre du service ?

Notre questionnement a enfin été attentif à identifier toutes les formes de partenariat entre les acteurs publics concernés (CAF, Conseil général, mairie) et les entreprises, ainsi qu'à repérer les difficultés qui peuvent freiner le développement de ces partenariats.

L'étude présentée ici a interrogé l'impact de ces mesures sur la conception et la mise en œuvre des services collectifs en analysant l'implication des entreprises dans l'accueil de la petite enfance, les finalités qu'elles poursuivent, les modes d'organisation que les partenariats public-privé prennent concrètement et les enjeux qui en découlent pour la collectivité.

Méthodologie de la recherche

L'étude analyse les différentes formes de participation des entreprises dans l'accueil collectif de la petite enfance. Elle s'appuie sur une enquête qualitative par entretiens menée entre janvier et octobre 2006 sur deux territoires : des départements de la région parisienne et de la région PACA.

Les entretiens ont été menés auprès de trois catégories d'informateurs :

- des acteurs institutionnels de la gouvernance locale de la petite enfance (Caisses d'Allocations Familiales, Protection Maternelle Infantile, Conseils généraux, municipalités) ;

- des « entreprises de crèches », i.e. des structures à but lucratif dont l'objectif est d'aider à la création et à la gestion de crèches collectives (associatives ou privées) en proposant des services « clefs en main » aux entreprises ;

- des crèches dans lesquelles des entreprises participent sous diverses formes.

Au total, 12 monographies de crèches ont été réalisées.

En Décembre 2006, au moment de la rédaction de ce rapport, au niveau national, la participation du secteur privé dans de nouveaux équipements reste marginale et présente de fortes disparités territoriales. Certaines régions témoignent d'un réel dynamisme là où d'autres s'illustrent par l'absence de réalisation de projet de ce type. Sur les 27 projets financés entre 2004 et 2006, 63% concernent l'Ile de France³. Sur les deux territoires concernés par l'enquête, la participation des entreprises dans les structures d'accueil de la petite enfance ne se développe pas à la même vitesse. Si, en région parisienne, nous avons repéré plusieurs structures collectives liées à des entreprises ayant bénéficié des nouvelles mesures, une seule a pu être recensée dans les Bouches du Rhône. Une deuxième devrait ouvrir ses portes prochainement à Marseille.

Même si la participation des entreprises dans le secteur de la petite enfance demeure un phénomène encore marginal surtout dans son acceptation étroite de « crèches d'entreprise », l'analyse révèle cependant que la participation des entreprises ne se limite pas aux seules crèches d'entreprises et que c'est à différents niveaux et en différents moments qu'elle apparaît : dans le projet de création de la crèche, dans sa gestion, ou encore en contribuant à son financement.

Des formes diverses de participation des entreprises

Une gestion directe par l'entreprise

Cette forme de participation des entreprises correspond aux crèches les plus anciennes que sont les crèches de personnel. Ces crèches, rencontrées dans les secteurs hospitalier mais aussi bancaire, sont destinées à accueillir les enfants des salariés pendant leur temps de travail. Conçues pour et par l'entreprise, ces crèches sont financées et gérées par elle et fonctionnent comme un service de l'entreprise, les employés de la crèche étant le plus souvent employés de l'entreprise.

Une création et/ou gestion en partenariat

L'implication des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants peut n'être que partielle, que ce soit d'un point de vue financier ou pour la gestion de la structure.

Il s'agit ici de partenariats qui impliquent une ou plusieurs entreprises aux côtés de la CAF et, le plus souvent, de collectivités locales. Le cas type – rencontré tant en Ile de France qu'en Provence – est celui d'une crèche multi-entreprises, créée sur un parc d'activités, sous statut associatif, à l'initiative et/ou avec l'aide de collectivités locales.

Une délégation de la création et/ou de la gestion

Certaines entreprises qui n'ont pas de besoins suffisamment importants en termes de places pour créer un établissement font appel à des prestataires privés, de type « entreprises de crèches » afin d'évaluer précisément, pour les différentes entreprises intéressées, leur besoin en termes de places, d'amplitude horaire et de personnel. Les modalités de réalisation du projet, le statut de la crèche, son mode de financement, son mode de gestion varient d'une crèche à l'autre, d'une entreprise de crèches à l'autre.

Depuis 2004, apparaît un mouvement d'externalisation de la gestion des services de garde en faveur de prestataires privés qui semble s'intensifier. Des entreprises qui avaient déjà -avant 2004- mis une crèche à la disposition de leurs salariés, en délègue la gestion à une entreprise de crèches. Les entreprises ne sont pas les seules à confier la gestion de leurs structures à des prestataires privés : depuis 2004, un nombre croissant de municipalités engagent, dans le cadre d'un appel d'offre, une procédure de « délégation de service public », comme cela existe depuis de nombreuses années dans d'autres domaines, en particulier celui de la restauration scolaire.

³ Données CNAF communiquées par Laurent Ortalda

Le tableau ci-dessous présente des exemples de cas types :

| | Crèches mono-entreprise | | | Crèches multi-entreprises Parc d'activités | | Crèche municipale |
|-------------|--------------------------------|---|--|---|--|--|
| Statut | Service de l'hôpital | Associatif | SARL | Associatif | SARL | Public |
| Origine | Direction de l'hôpital | Salariés de l'entreprise | Direction de l'entreprise | Plusieurs PME et association des entreprises du parc | Plusieurs entreprises du parc | Appel d'offre : Délégation de service public pour la gestion |
| Financement | Hôpital + CAF | Entreprise + CAF + Mairie | Entreprise paie le gestionnaire + CAF | Petite contribution de l'entreprise + CAF + Mairie | Réservation de places par les entreprises + CAF | Mairie + CAF |
| Gestion | Hôpital | CA de l'association | Entreprise de crèches | CA de l'association + Mairie | Entreprise de crèches | Entreprise de crèches |
| Décision | Direction de l'hôpital | CA : 50% entreprise + parents + directrice de la crèche | Comité de suivi : entreprise de crèches + entreprise + directrice | CA (auquel participe le président de l'assoc des entreprises du parc) + Mairie | Entreprise de crèches | Comité de suivi : entreprise de crèches + directrice + mairie |

Au total, dans notre enquête, la participation des entreprises se concrétise souvent à travers le développement de partenariats. On voit, d'une part, une dynamique partenariale apparaître avec le regroupement d'entreprises sur une zone d'activités ; d'autre part, des partenariats se forment en ce qui concerne la délégation de la gestion voire de la création de crèches à des prestataires privés.

Les regroupements visent, dans la continuité des crèches de personnel, à attirer et/ou fidéliser de la main d'œuvre. Ce cas concerne des zones d'activités créées en périphérie urbaine voire dans des zones restées rurales jusque dans un passé récent. Il s'agit ici d'accroître les places d'accueil dans une optique de développement économique local. Ces projets sont alors fortement soutenus voire impulsés par les collectivités locales et viennent compléter l'offre d'accueil.

La délégation à des prestataires privés répond à une recherche d'optimisation de la gestion. D'un côté, le passage à la Prestation Service Unique (PSU) augmente les exigences en termes de gestion : l'un des objectifs de la PSU étant de mieux rentabiliser les places disponibles en améliorant leur taux d'occupation, les directrices de crèches n'ont pas toujours ni le temps, ni les outils adéquats pour répondre à ces objectifs. D'un autre côté, la complexité des compétences nécessaires à la création et à la gestion des crèches a souvent été soulignée par les acteurs rencontrés.

Les enjeux et le besoin d'un pilotage institutionnel

Ce mouvement d'externalisation vers des prestataires privés instaure un « marché des services de gestion des crèches » (E. Royer, 2006)⁴, faisant apparaître une logique marchande et concurrentielle dans un secteur d'activité où elle était jusqu'ici exclue.

Parallèlement, on l'a vu, de nouvelles formes de partenariat public-privé se développent, permettant d'augmenter l'offre d'accueil en mobilisant des financements privés ou d'améliorer la gestion des structures existantes. Or, produire de l'intérêt collectif à partir des intérêts des entreprises et des collectivités territoriales apparaît difficile sur le terrain.

Une première question concerne donc la définition de l'intérêt général et les conditions de respect de la mission de service public. L'émergence d'une fonction séparée de gestionnaire renforce la nécessité de créer des structures de décision adéquates et des procédures de contrôle public dans la mesure où les objectifs des mairies et ceux des gestionnaires privés peuvent être contradictoires. La marge de manœuvre laissée aux mairies dans la définition du cahier des charges et l'absence de procédures de contrôle de la mission de service public clairement définies pose aussi question à cet égard. De même, des tensions peuvent surgir entre la régulation tutélaire centralisée et les responsabilités institutionnelles locales, fragmentées entre différents acteurs, débouchant sur des formes de régulation locale fortement différenciées selon les territoires.

Une deuxième question porte sur la capacité de ce « quasi-marché » à produire des services relationnels de qualité et innovants, capables d'identifier les demandes sociales émergentes et de proposer des services adaptés à celles-ci. La dimension relationnelle et subjective de l'accueil des jeunes enfants constitue une difficulté majeure pour évaluer la qualité de ces services. Parallèlement, la dimension innovante des crèches d'entreprise ne réside pas principalement dans le type de service proposé mais dans les modes de gestion et de financement de ces structures.

Quant au mouvement de délégation de la gestion, cette forme d'implication des entreprises, et des entreprises de crèches en particulier, ne contribue pas au développement de nouvelles places d'accueil mais apporte plutôt une réponse aux difficultés de gestion des crèches existantes, qu'elles soient municipales, associatives ou privées lucratives. Ce mouvement de délégation renforce la mise en concurrence entre les différents opérateurs qui, malgré les améliorations attendues en termes de gestion et de maîtrise des dépenses publiques, soulève de nouvelles questions pour le développement de ce secteur et pour l'évolution des politiques publiques concernées, en particulier en termes de gouvernance interne des structures d'accueil, de contrôle de la qualité et de pilotage.

Si les avancées en termes de création de places dans des zones d'activité ou en matière de gestion des crèches ont été soulignées, on note le nombre relativement peu élevé de ces structures. Il semble refléter la complexité des partenariats à mettre en place, le niveau élevé des compétences requises pour créer ou gérer une crèche ainsi que les réticences de différents acteurs, observées sur le terrain, à des degrés divers, sur les deux territoires étudiés. En ce qui concerne le montage d'accords partenariaux, le rôle des acteurs institutionnels (CAF, Conseils généraux et mairies) s'avère primordial dans l'information et l'incitation des entreprises à s'investir dans le champ de la petite enfance. En aval également, le rôle des acteurs institutionnels dans la consolidation et la pérennisation des structures d'accueil a été souligné à travers la signature de conventions et de contrats enfance entreprise et le soutien des financements publics.

Les acteurs institutionnels ont donc un rôle essentiel de pilotage, d'incitation, de régulation et de contrôle de la participation des entreprises dans un secteur d'activité relevant des politiques sociales et répondant à des besoins primordiaux pour l'avenir de notre société.

⁴ Royer Erwan, 2006, Les crèches happées par le droit de la concurrence, Juris associations, n°346, 15 octobre 2006, pp 27-29.

I - L'ouverture du secteur de la petite enfance au secteur privé

L'ouverture au secteur privé dans l'offre d'accueil de la petite enfance participe à un mouvement plus large de diversification des prestataires d'accueil, dans un contexte de décentralisation et de partenariat entre une diversité d'acteurs publics et privés dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques (cf. Eme et Fraisse, 2005). La diversification des prestataires, couplée à une diversification des types de services offerts et des modes de financement soulève de nombreux enjeux collectifs, notamment en termes de gouvernance, d'équité dans l'accès et de qualité, qu'il convient d'analyser (Eme et Fraisse, 2005). Au sein de la problématique générale de la gouvernance de la petite enfance, cette étude a mené une analyse de l'implication des entreprises dans l'accueil de la petite enfance, des finalités qu'elles poursuivent, des modes d'organisation que les partenariats public-privé prennent concrètement et des enjeux qui en découlent pour la collectivité.

I-1 PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

Dans le cadre de la Conférence de la famille de 2003, l'ouverture du secteur de la petite enfance à un maximum d'intervenants a été préconisée afin de compléter l'offre publique dans la production et la gestion de services d'accueil. Dans cette perspective, de nouvelles mesures ont été prises afin d'inciter l'investissement d'associations et d'entreprises privées. L'ouverture au secteur privé est l'un des axes importants de ces mesures : un crédit d'impôt famille pour les entreprises engageant des dépenses dans le financement de places d'accueil à destination de leurs salariés (cf. Loi de finance 2004 en annexe I). D'autres mesures ont également été adoptées. Mentionnons le fait que les entreprises, depuis 2004, peuvent signer des contrats-enfance avec les caisses d'allocations familiales, s'engageant ainsi à créer des places d'accueil pour les enfants de leur personnel. Mentionnons aussi la possibilité pour les crèches gérées par des entreprises privées de bénéficier d'une prestation de service de la CAF dans la mesure où elles appliquent le barème des prestations familiales (Ortalda, 2004, p.47).

Outre la réponse au manque de places d'accueil, la contribution des employeurs dans les services d'accueil de la petite enfance (0-3 ans) est également vue comme une façon de mieux combiner vie familiale et vie professionnelle tout en améliorant l'attractivité des entreprises et la fidélisation de leur personnel. Les employeurs, en effet, bénéficient de la disponibilité de places pour les enfants de leur personnel dans des services de qualité. L'existence d'une crèche permet aux entreprises de diminuer le turnover du personnel. Certains parents (surtout des mères) réduisent leur temps de travail ou se retirent du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants, par choix ou par manque de solution de garde. Or, les entreprises ont intérêt à garder leur personnel performant, surtout si elles ont contribué à leur formation. La proximité d'une crèche rend l'entreprise plus attractive et contribue à fidéliser son personnel. Parallèlement, l'existence de services d'accueil améliore la productivité des parents qui travaillent, notamment par une réduction du stress, par une plus grande disponibilité ainsi que par une diminution de l'absentéisme ou de retards répétés suite à des problèmes de garde. Enfin, participer à l'accueil des jeunes enfants peut contribuer à l'image d'entreprises socialement responsables et citoyennes et d'entreprises qui s'investissent dans le développement socio-économique local.

Si l'on peut justifier une intervention des entreprises dans ces services à partir des bénéfices qu'elles en retirent, il est important d'en étudier les différentes modalités car leurs effets tant individuels que collectifs varient. Mais les enjeux individuels et collectifs (par exemple en termes de qualité du service, de conciliation entre vie privée et vie professionnelle, d'égalité des chances, de fonctionnement du marché du travail et de solidarité) sont bien différents selon les formes de participation des entreprises. Les entreprises peuvent créer une crèche d'entreprise, réservée principalement aux enfants de leur personnel, ou une crèche en partenariat avec d'autres acteurs (d'autres entreprises privées mais aussi des pouvoirs publics ou des associations) ouverte à d'autres enfants que ceux du personnel des entreprises. Les logiques diffèrent fortement. La participation des entreprises dans l'accueil de la petite enfance peut aussi être principalement financière, que ce soit en intervenant directement auprès des parents, en contribuant à un mécanisme collectif de redistribution ou en participant directement à des projets locaux dans le cadre de structures partenariales. Dans ce dernier cas de figure, le financement des entreprises complète alors la participation des parents pour les places réservées aux entreprises et s'ajoute au financement public pour les places réservées aux enfants de la commune.

L'ouverture au secteur privé participe à un mouvement plus large de diversification des prestataires et de partenariat entre une diversité d'acteurs dans un contexte de décentralisation de la mise en œuvre de la politique d'accueil de la petite enfance (OCDE, mai 2003). Depuis la loi de 1983, les responsabilités institutionnelles sont décentralisées et sont partagées entre une diversité d'acteurs publics, nationaux, régionaux, départementaux (en particulier les caisses

d'allocation familiales (CAF) et les conseils généraux) et communaux. Aux côtés des entreprises qui investissent le champ de la petite enfance, on assiste à une augmentation du poids des associations dans ce secteur. Celles-ci gèrent actuellement 40 % des structures d'accueil, alors qu'elles n'en géraient que 10 % il y a vingt ans (OCDE, 2003, p 28).

Parallèlement, l'accueil individuel s'est fortement développé ces dernières années, ce qui semble une spécificité française (Eme et Fraisse, 2005). Que ce soit la garde par une assistante maternelle agréée, une personne au domicile des parents ou encore par la mère (avec le versement du complément de libre choix de l'APE), l'accueil individuel aidé par l'Etat a connu « une évolution quasi explosive » (Legendre, Lorgnet, Mahieu et Thibault, 2004) en regard de la stagnation du développement de l'accueil collectif.

Notre étude s'est articulée autour de deux axes de questionnement: l'un en termes de compromis entre logiques d'acteurs l'autre en termes de gouvernance

1.1 Les crèches d'entreprise : à la croisée de différentes logiques d'acteurs

La participation des entreprises dans le champ de l'accueil de la petite enfance peut être vue comme le résultat d'un compromis entre différentes logiques d'action ou principes de justification, pour reprendre la terminologie de Boltanski et Thévenot (1991). Les entreprises se caractérisent principalement par une logique marchande, qui fait rentrer l'activité d'accueil des jeunes enfants dans le champ économique et par une logique d'efficacité et de rentabilité peu présente jusqu'à présent dans le champ de la petite enfance. Jusqu'ici ce champ a été dominé par une logique domestique, marquée par des relations de confiance entre individus, et par une logique civique, liant le développement de l'accueil des jeunes enfants à la poursuite de l'intérêt général et à une conception sociétale des politiques sociales.

Au sein d'une logique marchande pure, l'accueil est vu comme un service, au même titre que la restauration, le repassage ou l'aide ménagère. Les entreprises (ou les parents) sont les clients d'un service pour lequel ils doivent être satisfaits. Au sein d'organisations publiques ou associatives, on insiste en revanche sur la spécificité de l'accueil des jeunes enfants, sur sa dimension relationnelle en particulier. Les parents sont usagers du service et, selon les types de structures, contribuent à la vie de la crèche, comme dans le cas des crèches parentales mais aussi dans celui des associations de parents attenantes aux crèches publiques ou associatives.

Considérer l'accueil des jeunes enfants comme un service marchand comporte plusieurs risques. L'accueil est un service difficilement standardisable, du fait de l'importance de sa dimension relationnelle et de sa nécessaire adaptation à l'environnement social. Il en découle également une difficulté d'évaluer les performances du service. Celles-ci dépendent en effet de la participation conjointe des prestataires et des usagers. Pour Gadrey en effet, dans le service, « le produit n'est pas une réalité objective aux caractéristiques admises par tous (par exemple le profit, le chiffre d'affaires ou une quantité réelle) mais une construction sociale entachée d'ambiguïté et diversement représentée par les acteurs et marquée par l'incertitude des relations de services » (Gadrey, 1996, p. 97 et 268). Lorsqu'une asymétrie d'information apparaît entre le prestataire et l'utilisateur, la théorie économique souligne les risques d'exploitation de cette asymétrie par le prestataire aux dépens de l'utilisateur. *Ex ante*, l'utilisateur a des difficultés à sélectionner le prestataire de qualité (problème dit de sélection adverse) alors qu'*ex post*, après signature du contrat, le prestataire peut fournir un service de qualité moindre qu'annoncée (problème d'aléa moral). Pour réduire ces risques, une intervention publique dans la réglementation de la qualité et dans la mise en place de procédures de contrôle est en général préconisée. C'est le cas dans l'accueil des jeunes enfants. Mais le mécanisme de marché peut également fournir ses propres signaux de qualité (à travers la constitution de normes de qualité ou de labels) et aussi jouer sur la réputation des prestataires.

Enfin, un autre risque émerge de cette asymétrie d'information si l'on prend en compte que le choix des parents ne se fait pas toujours ou pas uniquement à partir de critères de qualité tels que définis par des experts de la petite enfance (Blau et Mocan 1999 ; Hagy 1998). Ce comportement peut s'expliquer par l'incapacité de distinguer parmi les milieux d'accueil ceux de bonne qualité, par un manque d'information des parents quant aux critères de qualité ou par une divergence entre les préférences des parents et celles des experts. Dans ce dernier cas, l'asymétrie d'information apparaît entre les parents et les experts de la petite enfance.

Lorsqu'une logique marchande prédomine, on peut se demander qui sont les clients des crèches d'entreprise, les entreprises elles-mêmes ou les parents ? L'existence de places d'accueil ne risque-t-elle pas de faire émerger des tensions entre les objectifs des entreprises et ceux des parents ? Va-t-on vers la création de structures d'accueil innovantes du point de vue des horaires d'ouverture ou de la garde d'enfants malades ? Quelle est la place accordée au bien-être de l'enfant parmi les objectifs des différentes parties prenantes ? Quel sera le coût pour les parents ? Le barème de la CAF va-t-il être appliqué ? A quelles catégories de personnel s'adressent les crèches d'entreprise en priorité ? Aux cadres, aux employés ? Comment les listes d'attente sont-elles gérées et par qui ?

Quant à la logique d'efficacité (ou logique industrielle), elle se manifeste avec l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs, les gestionnaires de crèche. Gérer une crèche demande des compétences particulières. Cette fonction de

gestion, et la mise en place d'outils adéquats, apparaissent non seulement dans les crèches d'entreprise mais aussi dans le cas de crèches associatives. On peut faire l'hypothèse que le type d'outil adopté, la manière dont il a été réalisé, appliqué et réapproprié par les différentes parties prenantes ne sont pas neutres au sein d'une organisation et peuvent influencer son efficacité.

La participation des entreprises dans les crèches peut être vue comme le résultat d'un compromis entre ces différentes logiques d'action, marchande, industrielle (liée à la recherche de l'efficacité), domestique et civique. Quelles peuvent être les conséquences de la prédominance de l'une ou l'autre conception de l'accueil, notamment en ce qui concerne la sa qualité et son accessibilité ? Un tel compromis est-il tenable à long terme pour les parties prenantes concernées tout en restant en accord avec l'intérêt général en matière d'accueil des jeunes enfants ?

Si la participation des entreprises aux côtés des secteurs public et associatif peut se justifier, à plusieurs égards, au nom de l'augmentation de l'offre de places d'accueil, la question des formes que prend cette participation est cruciale pour mettre au jour le « compromis entre logiques d'acteurs » qui est au centre de cette participation. L'analyse de terrain menée montre une forte hétérogénéité des modes d'organisation des crèches d'entreprise et des entreprises de crèche. Le statut juridique (association ou SARL) adopté par des crèches auxquelles participent des entreprises peut être une des variables révélatrices des logiques d'acteurs mais ce n'est pas la seule.

1.2 Intervention publique et participation des entreprises : quelle gouvernance ?

L'intervention publique dans le développement des modes d'accueil de la petite enfance s'est diversifiée et complexifiée ces dernières années. Sans entrer dans les détails, mentionnons la délégation (y compris, le plus souvent *de facto*) de la création de crèches au secteur associatif, la diversification des subventions de l'emploi dans le cadre de multiples contrats aidés, la déductibilité des frais de garde pour les parents, la réforme de la PAJE, l'introduction d'un crédit d'impôt pour les entreprises. On voit également se développer le rôle de coordination entre les différentes parties prenantes concernées. Contrat-crèche, contrat-enfance, poste de coordination de la petite enfance, commission départementale de l'accueil de la petite enfance, les outils s'additionnent afin d'encourager la coordination et l'échange entre acteurs locaux.

Si l'on se centre sur la participation des entreprises dans l'accueil, celle-ci s'inscrit dans un cadre réglementaire fort, défini par la CNAF, les différentes CAF et les services de PMI des Conseils généraux. Même si des disparités entre territoires apparaissent, la France se caractérise par une régulation tutélaire forte (Eme & Fraisse, 2005) qui limite les risques de passage à une régulation quasi-marchande, à l'instar de ce qui se fait en Angleterre dans l'offre des services sociaux. Le contrat-enfance permet en outre d'associer des partenaires privés (associatifs ou commerciaux) comme signataires du contrat, les impliquant ainsi dans la mise en œuvre de la politique locale de la petite enfance de façon bipartite (CAF – entreprise) ou tripartite (CAF – mairie – entreprise). Néanmoins, malgré ce cadre tutélaire très présent, nous faisons l'hypothèse que l'apparition des entreprises dans le paysage introduit une logique marchande et industrielle dans l'offre d'accueil peu présente jusqu'ici.

Ainsi les mesures fiscales adoptées en 2004 (cf. ci-dessous, I-2) renforcent l'introduction d'une logique marchande dans le développement de l'accueil car l'intervention publique repose alors sur des mesures d'incitation à destination des entreprises, ce que les économistes appellent des mesures de solvabilisation de la demande, contrairement à des subventions de l'offre – octroyés aux prestataires – qui modifient directement l'offre elle-même. En effet, bien que les effets d'un instrument dépendent fortement de ses caractéristiques spécifiques, il ressort qu'une subvention de l'offre permet d'assurer une plus grande qualité des services d'accueil dans la mesure où elles ne sont accordées qu'à certains services soumis à de nombreuses règles de qualité et de tarification. Par ailleurs, une subvention directe de l'offre permet également de cibler l'intervention publique sur des services spécifiques, comme fournir un accueil collectif de qualité pour des enfants issus de milieux défavorisés (Currie, 1995). Au contraire, les subventions de la demande sont en général adoptées afin de ne pas entraver le mécanisme de concurrence et concernent dès lors les dépenses encourues pour différents types d'accueil.

En outre, dans la mesure où la réservation de places d'accueil par une municipalité dans une crèche d'entreprise doit se faire à travers des appels d'offre comme tout marché public, on peut s'attendre au renforcement d'une logique concurrentielle dans le choix des projets, sachant que les critères de sélection sont en général des critères d'efficacité (*i.e.* prestation d'un service à moindre coût pour un niveau de qualité donné).

Dans cette perspective, nous avons souhaité analyser les partenariats entre organisations publiques et entreprises privées au sein des modes d'accueil de la petite enfance. L'étude a porté sur les statuts de ces structures, leurs finalités et le type de service qu'elles proposent (horaires d'ouverture, public accueilli...), la composition du partenariat et la répartition du pouvoir entre les différents partenaires au sein des structures de décision et de gestion, les financements qu'elles mobilisent, leur interaction avec l'offre d'accueil plus traditionnelle, comme les crèches municipales, ainsi que leur degré d'intégration dans les instances et réseaux locaux de coordination, formels et informels, comme un contrat

enfance entreprise. Nous avons enfin examiné les facteurs incitatifs et les freins rencontrés lors de la réalisation du projet, ainsi que les apports et les limites de ce genre de structure.

Du point de vue de la méthodologie, nous avons opté pour une approche qualitative, à partir d'études de cas, avec comme ambition d'être le plus exhaustif possible dans l'analyse des nouvelles crèches en partenariat avec des entreprises privées et d'illustrer la diversité des formes de participation des entreprises ainsi que les finalités qu'elles poursuivent. La sélection des cas a été effectuée afin de refléter au mieux la diversité des formes organisationnelles possibles.

Au-delà de la caractérisation des formes de participation des entreprises dans l'accueil, les études de cas visaient à recueillir des informations concernant la mise en œuvre des politiques publiques récentes en matière d'implication des entreprises dans les crèches. Quel est l'impact sur le terrain de ces politiques ? Comment les acteurs concernés réagissent-ils ? Quels sont les obstacles rencontrés lors du développement de ces structures ? Quelles sont les conséquences en termes de gouvernance de ce secteur d'activité ?

L'étude, qui s'est étendue sur un an (janvier-décembre 2006) a porté sur deux territoires d'enquête : la région parisienne et la région PACA. Toutes deux ont comme caractéristique commune, une prédominance de l'accueil collectif sur l'accueil individuel. Ces deux régions présentent un taux d'équipement plus dense en places d'accueil collectif que la moyenne nationale qui était en 2003 de 10 places pour 100 enfants de moins de trois ans en France métropolitaine. En Ile de France, trois départements disposaient d'un nombre moyen de places supérieur à 20 places d'accueil collectif pour 100 enfants. De la même façon mais dans une moindre mesure, les départements de Sud-Est de la France et tout particulièrement ceux situés en bordure de la Méditerranée, s'illustrent par un équipement en accueil collectif supérieur à la moyenne. A l'inverse, ces départements comptent parmi les départements les plus faiblement dotés en place d'accueil chez les assistantes maternelles (Chastenot, 2005). Partant de ce constat, il apparaissait intéressant de s'interroger sur la participation du secteur privé dans le développement de l'accueil collectif dans des départements « traditionnellement » plus enclins à utiliser les services collectifs que les services individuels. Le développement plus ou moins grand de services d'accueil à participation privée ne peut donc pas, dans ces régions, être imputé à un manque d'habitude des services collectifs de la part des usagers.

Les données ont été recueillies par entretiens auprès de trois catégories d'informateurs :

- Des acteurs institutionnels de la gouvernance locale de la petite enfance (Caisse d'allocations familiales, Conseil Général, Protection Maternelle Infantile, Municipalités) ;
- Des « gestionnaires de crèches », *i.e.* des structures, de statut associatif ou privé commercial, dont l'objectif est d'aider à la création et à la gestion de crèches collectives (associatives ou privées) ;
- Des crèches au sein desquelles des entreprises participent sous diverses formes.

1.3 Les acteurs institutionnels

Dans le cadre de nos préoccupations concernant la gouvernance locale de la petite enfance, l'importance des acteurs institutionnels locaux que nous avions sous-estimée initialement nous a conduites à interroger la position de ces différents acteurs sur la question de la participation des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. A cet effet, des entretiens ont été menés dans les Bouches-du-Rhône, territoire dans lequel l'absence de réalisations à cet égard nous a interrogées. En effet, des disparités territoriales émergent entre la région PACA et la région parisienne, ce que nous verrons plus loin. Plusieurs entretiens ont dès lors été menés auprès des acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône et de la Ville de Marseille : CAF (Direction de l'action sociale) ; Conseil général (service de la PMI) ; Mairie de Marseille (élue en charge de la petite enfance ; Direction « petite enfance » et cellule « contrat-enfance »).

1.4 Les acteurs gestionnaires de structures

Plusieurs entretiens ont été menés auprès d'acteurs impliqués dans la gestion de structures caractérisées par une participation d'une ou plusieurs entreprises :

- En ce qui concerne les structures associatives gérant plusieurs crèches : sur les trois associations que nous avons sélectionnées dans les Bouches du Rhône, une seule a pu être rencontrée lors d'un entretien ; une a refusé de nous rencontrer sans aucun motif ; dans le cas de la troisième, la directrice n'a pas pu se libérer pour nous rencontrer ;
- une coopérative d'aide à la création et à la gestion de crèches a été créée et testait son activité dans le cadre d'une pépinière d'entreprises, nous avons cherché à la contacter à plusieurs reprises pour apprendre récemment que la coopérative avait cessé son activité ;
- quant aux structures commerciales dites « entreprises de crèches », nous en avons rencontré deux, actives en Région parisienne et voulant se structurer au niveau national. Ces deux structures ont été choisies notamment parce qu'elles étaient également actives dans la Région PACA.

1.5 Les crèches à participation des entreprises

En ce qui concerne les crèches elles-mêmes, les entretiens ont été menés auprès de trois types de structures : des crèches « de personnel », des crèches associatives impliquant des entreprises selon diverses modalités, des crèches d'entreprise « nouvelle mouture » et une crèche municipale qui a délégué sa gestion à une entreprise de crèches dans le cadre d'une délégation de service public

Au total 12 monographies de crèches ont été réalisées : elles sont synthétisées dans un tableau en début de la partie II .

Nos investigations ont tenté de cerner :

- Les types d'acteurs impliqués (publics, associatifs et/ou privés lucratifs) dans les structures de décision (comme un conseil d'administration) et de gestion des structures d'accueil ;
- La forme organisationnelle de la structure d'accueil (statut, procédures de décision et mode de gestion) ;
- L'origine du projet de création d'une structure d'accueil (les parents, une ou plusieurs entreprises, le comité d'entreprise et/ou la direction, une commune, une association ou un partenariat constitué dès le départ) et l'influence de la loi de finance 2004 qui régit la participation des entreprises dans les structures d'accueil (cf. Annexe 1) ;
- Les types de financement mobilisés par les crèches, en particulier en ce qui concerne la contribution financière des entreprises et les types de subventions dont elles bénéficient ;
- Les motivations poursuivies par les entreprises et par les autres acteurs impliqués ;
- les finalités de l'accueil poursuivies par les structures d'accueil ;
- La participation financière des parents ;

Les grilles d'entretien (l'une destinée aux acteurs institutionnels, l'autre aux crèches) élaborées pour les besoins de l'enquête sont disponibles dans l'annexe 2.

I-2 CONTEXTE : L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS EN FRANCE

La France se caractérise par un important taux d'activité féminine et l'un des taux de fécondité les plus élevés d'Europe. En 2005, preuve d'un certain dynamisme démographique, le pays a enregistré 807 000 naissances. Dans le même temps, le taux d'activité des femmes de 24 à 49 ans n'a cessé de croître, il est aujourd'hui de 82%.

Cette progression ininterrompue de l'activité féminine a entraîné d'importantes modifications dans l'organisation domestique des familles et un nouveau partage de responsabilités entre les familles et les pouvoirs publics dans ce domaine (Letablier, Rieucan 2001). Les naissances sont de moins en moins souvent suivies d'une interruption de l'activité féminine au profit de la garde des enfants. En effet, les femmes sont de plus en plus nombreuses à garder leur emploi et faire garder leur enfant.

La plupart des mères ont une activité professionnelle et près de 60% des enfants de moins de 6 ans ont leurs deux parents qui travaillent. La question de l'accueil des jeunes enfants durant le temps de travail des parents constitue donc un véritable enjeu de société.

Afin de répondre au besoin croissant d'accueil des jeunes enfants, en lien direct avec l'augmentation de l'activité féminine, les modes de garde se sont développés et diversifiés en France au cours de ces dix dernières années. Dans le cadre de la Prestation Accueil Jeune Enfant de nouvelles mesures ont été mises en place afin de soutenir financièrement les familles et leur permettre de « choisir » leur solution de garde. Les parents qui ont besoin de déléguer la garde de leurs enfants ont ainsi la possibilité de le confier à une assistante maternelle agréée, à une employée qui garde l'enfant à domicile ou encore, d'utiliser les services d'une crèche. Cependant, que ce soit du point de vue de leur répartition structurelle ou de leur localisation géographique, de grandes disparités persistent et ne permettent pas réellement aux parents de faire ce choix.

En 2004 l'offre de garde se répartissait de la façon suivante⁵ :

- 250 000 places en crèches collectives, halte-garderies, jardins d'enfants
- 64 000 places en crèche familiale
- 650 000 places auprès des assistantes maternelles agréées⁶

Et les 2,4 millions d'enfants de moins de trois ans se répartissaient de la façon suivante dans les différents modes d'accueil⁷ :

34 % étaient gardés par l'un de leurs parents dont :

- 28% dans le cadre de l'APE
- 8% par leur mère au foyer

8% allaient à l'école maternelle à 2 ans

10% utilisaient d'autres modes de garde, probablement informels

et 46% seulement bénéficiaient d'un mode de garde collectif ou individuel, aidé par la collectivité, parmi eux :

- 26% étaient gardés par une assistante maternelle ou une employée au domicile des parents.
- 17% bénéficiaient d'un accueil en structure collective
- 3% étaient gardés à la fois par une assistante maternelle et en structure collective (le plus souvent une halte garderie)

La part de la garde en collectivité dans le paysage des modes d'accueil français constitue donc une minorité en regard de la part de l'accueil individuel, toutes formes confondues, qui reste dominant. Les deux territoires sur lesquels ont porté l'étude ne sont pas représentatifs de cette répartition, la part de l'accueil collectif y étant supérieure à la moyenne nationale.

2.1 Situation des territoires concernés par l'enquête

L'Ile de France comptait, en 2003, 520 031 enfants de moins de trois ans dont : 95 707 à Paris ; 73 699 dans le département des Hauts de Seine ; 76 851 dans le département de la Seine Saint-Denis⁸

Afin d'accueillir les jeunes enfants, l'Ile de France comptait, en 2003, 1842 structures collectives, parentales, familiales et multi-accueils offrant au total 90 776 places (données Caf Ile de France). En moyenne, pour 100 enfants franciliens de moins de trois ans, 18 places sont offertes en accueil collectif.

On observe cependant des disparités selon les départements : 22 places pour 100 enfants à Paris, 12 en Seine-Saint-Denis.

Par ailleurs, 150 500 enfants bénéficiaient de prestations de garde individuelles (AFEAMA 40%, AGED 10%, APE à taux plein 50%).

En moyenne pour 100 enfants franciliens de moins de trois ans, 12 sont gardés par une assistante maternelle, 3 par une personne employée au domicile des parents, 14 par l'un des deux parents.

⁵ Source Dress/Pmi 2004

⁶ Ce résultat est obtenu en multipliant le nombre moyen de places pour lesquelles les assistantes maternelles sont agréées dans chaque département par le nombre d'assistantes maternelles en exercice au 31 décembre (source Ircem).

⁷ Source : *Présentation du Plan Petite Enfance*, Ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, novembre 2006.

⁸ Fabre D, *Les modes d'accueil pour la petite enfance en Ile-de-France*. Rapport pour la région Ile de France, 2005.

Mentionnons dans cette région la présence d'un partenariat particulier entre Caf et Conseil général de Seine Saint Denis dans le cadre de la commission départementale de l'accueil de la petite enfance.

Dans les Bouches du Rhône, où se situent la majorité des cas enquêtés en Provence, le département comptait, selon les données de la CAF, 71 412 enfants de moins de 3 ans.

Le département dispose de 12 547 places en accueil collectif et d'un peu plus de 6 000 places auprès d'assistantes maternelles agréées. Le mode d'accueil des jeunes enfants domine donc en collectivité. L'offre de garde individuelle par une assistante maternelle agréée est deux fois moins importante et la garde par une employée au domicile des parents concernent à peine 1000 familles sur l'ensemble du département.

En moyenne, pour 100 enfants de moins de 3 ans dans les Bouches du Rhône 17,5% des places sont offertes en accueil collectif et un peu plus de 8% en accueil individuel⁹.

Marseille

La ville dispose de 4 592 en accueil collectif et 3 228 places auprès d'assistantes maternelles agréées. Pour 100 petits Marseillais de moins de 3 ans, 19% de l'accueil est donc proposé en collectivité.

Après la signature d'un contrat crèche en 1987, la ville a été signataire d'un contrat enfance en 1995. Dans le cadre de son deuxième contrat enfance (2003-2007) la mairie présente l'augmentation de la capacité d'accueil collectif comme le premier de ses objectifs mais ne fait pas du partenariat avec les entreprises l'une de ses priorités.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, ces deux territoires se caractérisent par un taux de couverture en accueil collectif supérieur à la moyenne nationale mais des services d'accueil individuels moins développés. Pourtant dans le cadre des nouvelles mesures en faveur des entreprises ces deux territoires ne réagissent pas de la même façon. La plupart des projets financés par la CNAF le sont en Ile de France alors que les Bouches du Rhône ne comptent à ce jour qu'une seule crèche ayant bénéficié de ce type de financements.

I-3 LES MESURES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES

A la suite de la Conférence de la famille de 2003, de nouvelles mesures ont été prises afin d'inciter l'investissement d'associations et d'entreprises privées.

Un crédit d'impôt familles (CIF) a été créé dans la Loi de finance 2004 et mis en œuvre par un décret d'application en août de cette même année. Les entreprises engageant des dépenses destinées à faciliter la vie familiale de leurs salariés peuvent ainsi déduire 25% de ces dépenses de leurs impôts, dans la limite d'un plafond de 500 000 euros. De plus, ces dépenses étant considérées comme des charges d'exploitation peuvent être imputées négativement sur le bénéfice fiscal d'exploitation, apportant une réduction supplémentaire de 35%. Au total c'est ainsi une réduction de 60% de l'impôt sur les sociétés qui est prévue par le dispositif.

Sont éligibles à ce crédit d'impôt :

- les dépenses de création et de fonctionnement d'établissements d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans
- les dépenses de formation destinées aux parents en congé parental
- les rémunérations complémentaires versées par les entreprises à leurs salariés en congé paternité ou maternité ou parental.
- les dépenses pour indemnisation de frais exceptionnels assumés par les familles pour des faire face à des contraintes exceptionnelles de leur emploi (ex : horaires de travail imprévus).

Parallèlement, depuis plusieurs années, des Conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont signées entre la CNAF et l'Etat prévoyant des fonds spéciaux pour financer l'investissement en places de crèches. Ainsi se sont succédés plusieurs fonds :

2000 : le FIPE, Fonds d'investissement pour la petite enfance

2002 : l'AEI, Aide exceptionnelle à l'investissement

2004 : le DAPE, Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance, qui a disposé de 200 millions d'euros, dont 40 réservés au financement des entreprises de crèches.

⁹ Calculé à partir des « Données modes de garde jeune enfant de moins de 3 ans par Caf en 2005 ». Source Cnaf.

2005 - 2008 : le DIPE, Dispositif d'investissement petite enfance. Ce quatrième plan crèches prévoit de créer 15 000 places de crèches d'ici 2010 et dispose de 165 millions d'euros. Le dispositif concerne tous les projets gérés par des collectivités territoriales, des associations ou des entreprises en régie directe mais pas les établissements gérés par des entreprises de crèches. Il prévoit deux types de subventions :

- un socle de base : forfait de 6 500 € (au lieu de 6000 dans le DAIPE) par place existante ou nouvelle ;
- deux modules : **un module « intercommunalité »** 1000€ par place nouvelle créée ou fonctionnant en intercommunalité ; **un module « potentiel financier »** bonus de 1000 à 5000 € selon 5 tranches de « potentiel financier » de la commune (pour des communes ayant un potentiel < à 2000 €).

Enfin les contrats enfance ont été élargis aux entreprises. Dans le cadre d'un contrat enfance-entreprise bipartite (CNAF-entreprise), 50% du coût de fonctionnement d'une place nouvelle est subventionnée. Dans le cadre d'un contrat enfance entreprise tripartite (CNAF, entreprise et une collectivité territoriale), le subventionnement va de 50 à 70%.

Ajoutons pour finir que les crèches d'entreprises peuvent bénéficier des subventions d'exploitation de la CAF, au même titre que les autres structures associatives, si elles appliquent les barèmes CAF dans le calcul de la participation financière des parents.

Tout dernièrement, un « Plan petite enfance », actuellement en fin de négociation avec divers partenaires pour être mis en application au 1^{er} janvier 2007, a été présenté par le Ministre délégué à la famille le 7 novembre 2006. Ce plan prévoit une accélération du rythme de création de places de crèches : 12 000 places par an à partir de 2007 et pour les 5 années à venir. L'aide à l'investissement apportée par la CNAF s'élèverait à 440 millions d'euros sur la période 2007-2012. Et, pour faciliter l'implication des petites et moyennes entreprises, ce plan prévoit que le gestionnaire de la crèche –une entreprise de crèches par exemple- pourra être mandataire, pour le compte de l'entreprise, pour effectuer les démarches destinées à obtenir les aides de la CAF.

II - Quelle participation des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants ?

En dépit des nouvelles mesures en faveur de la participation des entreprises dans le secteur de la petite enfance depuis 2004, au terme de cette étude en Décembre 2006, la participation du secteur privé dans ce type d'équipement au niveau national reste encore marginale et présente de fortes disparités territoriales. Sur les deux territoires concernés par l'enquête, la participation des entreprises dans les structures d'accueil de la petite enfance ne se développe pas à la même vitesse. La région parisienne compte déjà sur son territoire plusieurs structures collectives liées à des entreprises, les Bouches du Rhône une seule. Sur les 27 projets financés entre 2004 et 2006, 63% concernent l'Ile de France (données CNAF, communiquées par Laurent Ortalda).

Les mesures prises à la suite de la conférence de la famille de 2003 en faveur de l'ouverture du secteur de la petite enfance aux investissements privés avaient pour objectifs de favoriser le développement des structures collectives. Deux ans après l'application de ces mesures plusieurs constats méritent d'être faits:

- Les crèches d'entreprises ne se sont pas massivement développées ;
- Elles se sont inégalement développées sur le territoire français, et nous avons tenté de repérer certains freins locaux à cet égard ;
- La participation des entreprises au secteur de la petite enfance ne se limite pas aux seules « crèches d'entreprises » mais revêt différentes formes que nous avons cherché à identifier.

Nous considérons qu'une entreprise participe dès lors qu'elle intervient à un moment ou l'autre dans le fonctionnement de la structure collective. Cette intervention peut apparaître à différents niveaux et/ou différents moments. Dans la majorité des cas, le témoin le plus évident de la participation de l'entreprise au sein de la crèche est le public accueilli.

II.1 LA MULTIPLICITE DES FORMES DE PARTICIPATION

Des premières crèches de personnel telles les crèches hospitalières aux récentes crèches d'entreprises, l'analyse révèle une diversité des formes de participation du secteur privé qui, bien souvent, ne sont pas précisément identifiées par les acteurs institutionnels de la gouvernance locale de la petite enfance (Caisses d'Allocations Familiales, Municipalités, Conseils Généraux, Protection Maternelle Infantile). La participation des entreprises dans le secteur de la petite enfance ne se limite pas aux seules crèches d'entreprise : en effet, c'est à différents niveaux et en différents moments que l'implication du secteur privé apparaît. Quel que soit le statut de la structure, les entreprises peuvent être impliquées dans le projet de création de la crèche, voire en être les initiatrices, participer selon diverses modalités à sa gestion, ou encore contribuer de façon plus ou moins directe à son financement. Certaines entreprises cumulent ces différentes formes de participation et gèrent elles-mêmes leur crèche alors que d'autres s'illustrent par une participation partielle pouvant aller jusqu'à la délégation totale de la gestion de la crèche à un prestataire privé.

Pour éclairer ces différentes formes de participation des entreprises nous présentons ci-dessous les caractéristiques des crèches étudiées, sous forme de tableau synthétique.

| | CRECHES MONO-ENTREPRISE | | | | | | CRECHES MULTI-ENTREPRISES | | | | | CRECHE MUNICIPALE |
|---|--|----------------------------------|---------------------------------|---|---|--|---|--|--|--|---|---|
| | Crèche A Presse, Ile de Fr | Crèche B Banque, Ile de Fr | Crèche C Banque, Provence | Crèche D Banque, Ile de F | Crèche E Hôpital, Provence | Crèche F Hôpital, Provence | Crèche G Pôle d'activités, Provence | Crèche H Pôle d'activités, Provence | Crèche I Pôle d'activités, Ile de Fr | Crèche J Pôle d'activités, Provence | Crèche K Pôle d'activités, Ile de Fr | Crèche L Municipale Ile de Fr |
| Statut | Associatif | Service de la banque | Associatif | SARL | Associatif | Service de l'hôpital | Associatif | Associatif | Associatif | SARL | SARL | Municipale en Délégation de service public |
| Entreprises impliquées | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Plusieurs PME et association des entreprises du parc | Plusieurs PME et association des entreprises du parc | Association d'une des grosses entreprises du pôle + plusieurs autres | Plusieurs PME du pôle d'activités | Plusieurs grosses entreprises du pôle d'activités | Une entreprise de crèches |
| Origine du projet | Salariés du journal | Direction de la banque | Direction de la banque | Direction de la banque | Direction de l'hôpital | Direction de l'hôpital | Ville ou entreprises du parc d'activités (selon version) | Directeurs de 3 entreprises | L'Association | Entreprise de crèches | Les entreprises qui ont fait appel à l'entreprise de crèches | Appel d'offre |
| Financement des entreprises et Subventions | Journal/CE CAF +Mairie | Banque/CE 0 | Banque/CE CAF +Mairie | La banque paie le prestataire pour sa gestion CAF | Hôpital CAF +Mairie | Hôpital CAF | Petite contribution financière annuelle de l'assoc des entreprises du parc CAF +Mairie | Pas de financement stable des entreprises. En recherche actuellement CAF + Mairie (jusqu'en 2006) | Réservation de places par les entreprises 78% par CAF + Cons. Rég. Ile de Fr +3 Conseils généraux | Réservation de places par les entreprises CAF | Réservation de places par les entreprises CAF + Conseil Général + 3 communes | Municipal CAF |
| Gestion | Association | Banque CE | Banque CE | Entreprise de crèches Contrat exploitation de 3ans. | Crèche gérée comme un service de l'hôpital. | Crèche gérée comme un service de l'Hôpital | CA de l'association + mairie | Association | Entreprise de crèches | Entreprise de crèches | Entreprise de crèches | Entreprise de crèches |
| Participation aux décisions | CA : 50% entreprise. Parents dans le bureau + Directrice | Essentiellement CE | Banque/CE | Comité de suivi trimestriel organisé par gestionnaire avec Directrice de l'action sociale de la banque et directrice de la crèche | Direction de l'hôpital | Direction de l'Hôpital | CA + mairie | CA de l'association Bureau composé de parents | Comité de suivi trimestriel organisé par le gestionnaire avec représentant association + directrice de la crèche | Entreprise de crèches | Entreprise de crèches | Comité de suivi trimestriel avec Mairie + entreprise de crèches + directrice de la crèche |
| Date de création | 1991 | 1945 | 1995 | 2006 | 1972 : 1 ^{re} crèche 1994 : crèche actuelle | 1978 | 1999 | 1993 | Janvier 2006 | Septembre 2006 | Novembre 2005 | 2005 |
| Horaires | 9-20h | 8h15-17h08 | 7h30-18h | 7-19h | 5h45-20h45 | 5h45-20h45 | 7h30-18h30 | 7-19h | 5h-22h 30 6jours sur 7 | 8h-20h | 8h-20h | 7h30-19h |

| | CRECHES MONO-ENTREPRISE | | | | | | CRECHES MULTI-ENTREPRISES | | | | | CRECHE MUNICIPALE |
|---|---|---|--|--|--|--|--|--|---|---|---|---|
| | Crèche A Presse, Ile de Fr | Crèche B Banque, Ile de Fr | Crèche C Banque, Provence | Crèche D Banque, Ile de F | Crèche E Hôpital, Provence | Crèche F Hôpital, Provence | Crèche G Pôle d'activités, Provence | Crèche H Pôle d'activités, Provence | Crèche I Pôle d'activités, Ile de Fr | Crèche J Pôle d'activités, Provence | Crèche K Pôle d'activités, Ile de Fr | Crèche L Municipale Ile de Fr |
| Amplitude | 11h | 9h | 10h30 | 12h | 15h | 15h | 11h | 12h | 17h30 | 12h | 12h | 11h30 |
| Agrément | 30 places | 70 places | 80 places | 60 places | 40 places | 60 places | 40 places | 55 places | 60 places | 60 places | 60 places | 60 places |
| Nbre enfants | 36 | 35 | 96 | 70 | 40 | 66 | 55 | 91 | 160 | Ouverture : 30 | ? | 65 |
| Tarification | Barèmes CAF | Tarifs décidés par l'entreprise | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF | Barèmes CAF |
| Personnel de la crèche | 13 Personnel employé par l'association | 13,65 Personnel employé par la banque | Personnel employé par l'Association | Personnel employé par l'entreprise de crèches | 15 Personnel employé de l'hôpital | 15 Personnel de la fonction publique hospitalière | 14 Personnel employé par l'Association | 17 Personnel employé par l'Association | 25 Personnel employé par l'Association recruté par l'entreprise de crèche. | Personnel employé par l'entreprise de crèches | Personnel employé par l'entreprise de crèches | 20 Personnel employé par l'entreprise de crèches |
| Public accueilli | 70% Salariés du journal 30% quartiers | 100% Salariés de la banque | Salariés de la banque + préfecture + enfants du quartier | 100% Salariés de la banque | 70% Personnel hospitalier, 30% extérieurs | 70% Personnel hospitalier 30% extérieurs (Fonction ou entreprises publiques) | 70% Salariés des entreprises du pôle d'activités 30% enfants de la commune | 70% Salariés des entreprises du pôle d'activités 30% enfants de la commune | 100% Salariés des entreprises du pôle d'activités qui ont réservé des places | 100% Salariés des entreprises du pôle d'activités qui ont réservé des places | 100% Salariés des entreprises du pôle d'activités qui ont réservé des places | Enfants de la ville |
| Ouverture sur enfants du quartier | Oui | Non | Oui | Non | Oui | Non La crèche n'est pas ouverte aux enfants du quartier car la mairie n'a pas signé avec l'association | Oui | Oui | Non | Non | | |
| Commen- taires | Ouverture d'une 2 ^{ème} structure gérée par cette même association mais sans aucun lien avec le journal | Projet de déléguer la gestion de la crèche à une entreprise de crèche. Appel d'offre en cours | | Volonté manifeste de la banque de se dégager complètement de la gestion de la crèche | Ouverture de la crèche aux enfants extérieurs à l'hôpital crée des tensions car pas assez de places pour besoins du personnel à horaires décalés | Crèche 100% privée à sa création; a changé de « statut » il y a environ 20 ans pour bénéficier des aides CAF. Mais l'association n'a aucune réalité juridique | Crèche où la participation des entreprises (décision et finance) est marginale. | La municipalité se désengage de cette crèche qui accueille surtout des enfants dont les parents travaillent sur la zone mais qui ne sont pas des résidents de la commune | Crèche qui a bénéficié de subvention de 3 CAF (3 départements) ce qui est exceptionnel Contrat enfance « tripartite » | 1 ^{ère} crèche d'entreprise -et à ce jour la seule- « nouvelle mouture » dans le départ. Crèche qui a connu de grosses difficultés pour ouvrir. Fonc- tionnement encore difficile | | Crèche qui appartenait à la Poste, qui a été rachetée par la ville qui en a immédiatement confié la gestion à l'entreprise de crèches |

Des crèches héritières d'anciennes politiques sociales d'entreprises

Indépendamment du secteur hospitalier, certains grands groupes ont eux aussi mis à la disposition de leurs salariés des crèches sans attendre la mise en place, en 2004, des mesures incitatives en faveur des entreprises. Dans le cadre de cette étude, c'est en particulier le cas du secteur bancaire. Ici, le service de la crèche proposé aux salariés n'est pas motivé par des impératifs liés aux conditions de travail des employés comme dans le cas du secteur hospitalier. Le service s'intègre dans le cadre d'une action sociale plus large du groupe, souvent héritée d'une politique « paternaliste » mise en place par ses fondateurs.

Crèche B (Banque, Ile de France)

Cette crèche de 70 berceaux, située au cœur de la ville dans des locaux appartenant à un grand groupe de la finance, est destinée à accueillir les enfants de ses salariés. Cet héritage s'inscrit plus largement dans une politique sociale en faveur des employés qui est assez développée (activités socioculturelles, centre médical, service de restauration, centres de vacances...). A l'origine de cette politique, le fondateur du groupe et son épouse : cette dernière gérait personnellement les œuvres sociales. La garde des jeunes enfants est l'une des préoccupations de ces œuvres sociales. Outre la crèche destinée à recevoir les enfants des salariés du siège, qui existe depuis plus d'un demi-siècle, l'entreprise verse également aux parents de jeunes enfants qui ne bénéficient pas de ce service un forfait journalier de 5,15€ par jour.

La crèche est entièrement financée par l'entreprise et gérée par le Comité d'entreprise. Les frais d'investissement et de fonctionnement sont pris en charge par la direction; quant à lui, le CE gère les admissions, détermine et encaisse le prix à payer par les parents, les denrées alimentaires et les produits d'hygiène et d'entretien.

Les employés de la crèche ont le statut d'employés de la banque et, à ce titre, bénéficient du même traitement et des mêmes avantages que tous les salariés du groupe : treizième mois, prime à l'intéressement, œuvres sociales.

Cette crèche 100% privée qui a été créée bien avant la mise en place des mesures en faveur des entreprises ne bénéficie d'aucune aide de la CAF ni d'aucune subvention.

Les crèches dans le secteur de la banque ne sont pas une exclusivité des groupes bancaires de la région parisienne. Une banque, d'un autre groupe, propose de la même façon mais en Provence, une crèche pour les enfants de ses salariés. Les caractéristiques de la crèche C sont cependant différentes de la crèche B.

La crèche C
(Banque, Provence)

Cette crèche de 80 places est située dans le centre d'une grande ville, au cœur d'un quartier aisé. Comme la crèche précédente, ce service s'inscrit dans le cadre des œuvres sociales de la banque qui propose à ses employés tout un dispositif comprenant un certain nombre de services. Des maisons de retraite, des centres de vacances sont mis à la disposition des employés du groupe, ainsi que des crèches. Celle-ci a été aménagée dans un bâtiment appartenant au groupe bancaire, bâtiment qui abrite également des bureaux.

Ouverte en 1995 sous l'impulsion de cadres de la direction, son statut associatif lui permet de bénéficier d'aides de la CAF et de la Mairie. En contrepartie ce statut implique que la structure accueille des enfants extérieurs à l'entreprise. En sus de ces subventions, la banque participe au financement sous forme de « dons » faits à l'association, dons qui permettent de couvrir la totalité des charges locatives. Cette forme de financement est par ailleurs avantageuse pour la banque puisqu'elle lui permet de bénéficier du Crédit d'Impôt Famille.

Le gestionnaire officiel de la crèche n'est donc pas la banque, mais l'association. Pourtant, que ce soit à travers son investissement financier ou par la forte représentation de membres du CE dans le conseil d'administration de la crèche, la banque reste majoritairement et quasi exclusivement décisionnaire du fonctionnement de l'établissement. Les projets concernant la future gestion de la crèche, pour l'instant uniquement discuté au sein de la direction des ressources humaines de l'entreprise attestent bien du rôle de chacun des acteurs dans la gestion de la crèche.

1.2 Une participation partielle et partagée

L'implication des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants n'est pas toujours aussi visible que dans le cas des crèches de personnel et leur implication peut n'être que partielle, que ce soit d'un point de vue financier ou pour la gestion de la structure. Contrairement aux crèches de personnel qui peuvent être privées ou associatives, ces crèches ont en commun le fait d'être des établissements sous statut associatif, loi 1901. Avant les mesures de 2004 en faveur de l'investissement des entreprises dans le champ de la petite enfance, l'adoption de ce statut était en effet la condition pour les crèches de pouvoir bénéficier d'aides de la CAF et de subventions des collectivités, ce qui, pour les entreprises impliquées, représentait un moindre coût d'investissement et de fonctionnement. Ce statut, avec lequel les différents acteurs de la petite enfance ont l'habitude de composer est encore souvent préféré aujourd'hui au statut de crèche d'entreprise.

Crèche A
(Presse, Ile de France)

Sur l'initiative de salariés d'un journal en Ile de France, le projet d'une crèche destinée à accueillir les enfants du personnel voit le jour. L'entreprise paye le loyer, un certain nombre de salariés du journal participent le week-end aux travaux d'aménagement des locaux et, en 1991, la crèche ouvre ses portes. L'entreprise n'est pas propriétaire de la crèche, celle-ci se trouve d'ailleurs à proximité du journal mais pas dans ses locaux. De la même façon elle n'en est pas le gestionnaire : c'est une structure associative, subventionnée par la ville et la CAF, et le personnel est employé par l'association. Son statut associatif oblige la crèche à accueillir 30% d'enfants du quartier. Le lien entre le journal et la crèche est fort. La participation financière du journal est importante, les heures d'ouverture de la crèche correspondent aux besoins de ses employés et une certaine « philosophie » proche du journal imprime le fonctionnement de la structure. Pour autant, l'association qui gère la structure est indépendante. Le conseil d'administration de l'association est ainsi composé d'élus du siège du journal et d'un certain nombre de salariés mais également de parents du quartier et de la directrice de la crèche. Selon la directrice, si le journal devait ne plus subventionner la crèche, celle-ci ne fermerait pas et elle fonctionnerait, comme la plupart des crèches associatives, avec une participation municipale plus importante. Pour preuve, depuis quelques mois, l'association reconnue comme un gestionnaire de crèche compétent vient de voir sa candidature retenue pour gérer une deuxième crèche dans le quartier. Seconde crèche qui n'a plus aucun lien avec le journal.

Parce que l'implication de l'entreprise est forte, la crèche A est souvent considérée et citée comme un modèle de crèche d'entreprise en Ile de France. De la même façon, sur l'autre territoire concerné par l'étude, en Provence, la crèche G, située sur un parc d'activités, est citée comme étant une crèche multi-entreprises « modèle ». Pourtant, dans les deux cas, du point de vue des CAF, des départements, des communes ou encore des services de PMI qui délivrent les agréments aux crèches, ces structures d'accueil de la petite enfance ne sont pas des crèches d'entreprises mais bien des crèches associatives.

La crèche G
(Parc d'activités, Provence)

Cette crèche de 40 places est située dans un parc d'activités en Provence. Au milieu des années 1990, le projet d'une crèche multi-entreprises est initialement porté par les entreprises de ce parc. En l'absence d'un porteur de projet fort et après une période de stagnation, la municipalité reprend le projet et une crèche associative de 40 places ouvre ses portes en 1999.

Cette crèche associative, financée par les subventions de la CAF et de la commune, bénéficie, selon la directrice, de bonnes conditions de fonctionnement. Le nombre d'employés associatifs est légèrement supérieur aux exigences d'encadrement et les enfants bénéficient de différentes activités (gymnastique, musique...)

La commune, qui dispose d'une crèche municipale et de cette crèche associative, parvient, avec ces deux structures, à couvrir 90% des besoins de garde de ses habitants. Elle privilégie donc, dans la crèche du parc d'activités, l'accueil des enfants de salariés des entreprises, considérant la crèche comme un atout pour le développement économique de la commune. De fait, alors que les entreprises du parc d'activités n'ont pas financé cette crèche, elles participent pourtant indirectement à sa gestion. Le président de l'association des entreprises du parc d'activités siège au conseil d'administration de la crèche et décide avec la directrice de la crèche de la répartition des 70% des places de la crèche qui sont réservés aux enfants des salariés des entreprises qui cotisent à l'association. Afin que la crèche remplisse son rôle, il convient en effet tant du point de vue de la commune que de l'association des entreprises, que les places ne soient pas toutes occupées par une seule entreprise mais plusieurs. Les 30% de places restantes sont destinés aux enfants de la commune et sont gérés par la coordinatrice petite enfance de la mairie.

La crèche H
(Parc d'activités, Provence)

Cette crèche associative se situe sur un parc d'activités d'une grande ville du Sud Est de la France. Au début des années 1990, trois patrons de PME soucieux de voir se développer le nouveau pôle d'activités où ils se sont implantés, fondent l'association loi 1901 « Bienvenue à X », destinée à assurer l'animation du pôle. Un projet de création d'une crèche multi-entreprises destinée à rendre le parc plus attractif émane de l'association. Une des entreprises met à

disposition de l'association un local dont elle est propriétaire afin d'y aménager une crèche destinée à accueillir les enfants de salariés des entreprises implantées sur le pôle. Le projet de cette crèche, dont il est attendu qu'elle favorise le développement de cette nouvelle zone, reçoit le soutien de la municipalité et de la CAF qui la subventionnent. La condition pour l'association est d'accueillir 30% d'enfants extérieurs aux entreprises. La crèche ouvre ses portes en 1993. Les premières années les entreprises, via leurs cotisations à l'association « Bienvenue à X », reversent une somme annuelle de l'ordre de 50 000 francs pour aider au fonctionnement de la crèche. En échange, celle-ci accueille les enfants des salariés des entreprises qui adhèrent à l'association.

Quelques années plus tard l'entreprise propriétaire des lieux se désengage et vend les locaux qui abritent la crèche. L'association « Bienvenue à X » se porte acquéreur. Elle contracte un prêt et devient propriétaire. Dans le même temps, d'autres entreprises se désengagent peu à peu et ne cotisent plus à l'association. Fin 2005, la mairie annonce à la crèche qu'elle ne la subventionnera plus. L'arrêt des financements se justifie selon la mairie parce que la crèche accueille des enfants dont les parents travaillent dans la commune mais n'y résident pas car ils résident dans des communes limitrophes.

Aujourd'hui, la crèche accueille toujours les enfants des entreprises du pôle d'activités alors que le financement des entreprises est quasi nul et que l'accueil de cette population risque de priver la crèche de subventions municipales. La directrice et le CA de la crèche prennent actuellement des mesures pour obliger les entreprises à cotiser afin de pouvoir bénéficier de places au sein de la crèche.

Le statut de crèche associative a longtemps été le seul statut permettant l'octroi de subventions à des crèches liées au secteur privé. Les trois cas de participation partielle et partagée des entreprises dans des établissements d'accueil pour la petite enfance, évoqués ici, illustrent pourtant bien les limites à long terme de ces formes de participation. En effet, dans ce cas, aucun cadre légal n'oblige les entreprises à investir de façon pérenne dans les crèches. Ces entreprises peuvent donc à tout moment décider de se retirer du jeu, ce qui est le cas de la crèche H, et mettre en péril la stabilité de la crèche.

1.3 Une réalisation et une gestion déléguées

Depuis 2004, un nombre important d'entreprises ont fait le choix de déléguer l'ensemble des démarches nécessaires à la réalisation de leur crèche et à son fonctionnement à un ou plusieurs prestataires privés. En effet, bien que séduites à l'idée de proposer des solutions de garde pour les enfants de leurs salariés, ces entreprises ne disposent pas, la plupart du temps, des moyens et des compétences pour créer leur propre crèche. De plus, la majorité de ces entreprises n'ont pas des besoins suffisamment importants en termes de places pour créer leur propre crèche. Les prestataires privés, type « entreprises de crèches » sont donc souvent sollicités très en amont de la réalisation des crèches, afin d'évaluer précisément, pour les différentes entreprises intéressées, leur besoin en termes de places, d'amplitude horaire et de personnel. De fait, la plupart des crèches situées sur des pôles d'activités ne sont pas des crèches mono-entreprise destinées à recevoir les enfants d'un seul employeur mais des crèches multi-entreprises qui accueillent les enfants de différentes entreprises regroupées sur un même site géographique. Le nombre de places réservées au sein de la crèche varie selon les besoins de chaque entreprise.

Les modalités de réalisation du projet, le statut de la crèche, son mode de financement, son mode de gestion varient ensuite d'une crèche à l'autre, d'un prestataire à l'autre. Certaines crèches multi-entreprises, où sont pourtant impliquées de très grosses entreprises, adoptent le statut de crèche associative pour des raisons de montage financier qui leur est plus favorable que le statut de crèche d'entreprise alors que d'autres sont des SARL, propriétés des entreprises de crèche.

Crèche I (Parc d'activités, Ile de France)

Le projet de cette crèche a été initié par l'association d'une des grosses entreprises d'un pôle d'activité d'Ile de France. Les propositions de plusieurs prestataires privés spécialisés dans l'accueil de la petite enfance ont été mises en concurrence. Les différentes étapes nécessaires à l'élaboration du projet, la réalisation et la gestion de la crèche ont été le fait de plusieurs prestataires. Le prestataire qui a finalement signé le contrat d'exploitation de la crèche avec l'association qui en est propriétaire, est également celui qui a conçu le projet.

Située à proximité d'un aéroport, cette crèche reçoit les enfants de différentes entreprises implantées sur le site. La structure a été construite dans des bâtiments modulaires, ce qui a permis au promoteur de réduire son coût de construction mais surtout le délai nécessaire à sa réalisation.

La situation géographique particulière du site permettait au projet de cumuler plusieurs subventions s'il était réalisé dans le cadre d'une association. En revanche, si la crèche était créée sous forme d'entreprise elle ne pouvait bénéficier de financements provenant de fonds publics. Le statut adopté par la crèche a donc été celui de crèche associative : elle a pu ainsi bénéficier de subventions du Conseil Régional d'Ile de France, de trois Conseils Généraux et de la CAF.

Le projet de la crèche a été pensé en concertation avec les entreprises impliquées afin de répondre au mieux aux besoins des salariés. Un comité de suivi trimestriel composé de la directrice de la crèche, de membres du CE des entreprises et du gestionnaire permet de poursuivre cette démarche et de faire évoluer la structure afin de continuer cet ajustement.

Ainsi, dans un premier temps, la crèche était ouverte 7 jours sur 7, de 5 heures du matin à 22h le soir mais sa très faible fréquentation le dimanche et les demandes de garde plus tardives le soir ont conduit le gestionnaire à repenser les heures d'ouverture de la structure. Aujourd'hui, elle est fermée le dimanche mais accueille les enfants jusqu'à 22h30. Par ailleurs, la très grande amplitude des heures d'ouverture et les différents emplois du temps des salariés permettent à la crèche d'accueillir un nombre important d'enfants. Avec un agrément de 60 places elle en accueille près de 160.

Crèche K
(Parc d'activités, Ile de France)

La crèche K est située sur un parc d'activités à cheval sur trois départements en Ile de France. Trois grosses entreprises se sont réunies autour d'un projet de crèche d'entreprises. La conception et la réalisation du projet ont été confiées à un prestataire privé, une entreprise de crèche. Celle-ci a pris le parti de ne pas bâtir de nouveaux bâtiments mais d'aménager, cette crèche, comme ses autres crèches, dans des locaux déjà existants. Propriétaire de la crèche du parc d'activité qui est une de ses SARL, l'entreprise de crèches est également l'employeur du personnel de la crèche. La participation des entreprises qui ont initié le projet se limite donc à présent à leur participation financière qui est fonction du nombre de places qu'elles réservent au sein de la crèche et à la gestion des listes d'attentes de leurs employés. Selon l'entreprise gestionnaire le statut de SARL assure ainsi aux entreprises un minimum d'investissement et de responsabilité.

Cette entreprise de crèches tient à offrir à ses « clients » des prestations « haut de gamme » et des normes qui vont bien au delà des normes requises par les services de la PMI. A titre d'exemple, les crèches de ce prestataire sont équipées de cuves similaires à celles que l'on trouve dans les hôpitaux, afin d'écarter tout risque de contamination bactérienne de l'eau qui circulent dans la crèche. Toutes ces structures sont conçues dans le même esprit et tout est mis en œuvre pour qu'elles soient clairement identifiées en tant que crèche de ce prestataire.

L'enjeu pour le prestataire est ici, comme il le dit, de « satisfaire ses clients », les entreprises, afin de pérenniser sa crèche.

II - 2 LES ENJEUX POUR LES DIFFERENTES PARTIES PRENANTES

Les enjeux de la participation des entreprises dans le secteur de la petite enfance sont multiples et diffèrent selon les acteurs concernés. La création d'une structure destinée à l'accueil des jeunes enfants s'inscrit pour certains dans une volonté de fidéliser ou attirer du personnel dans un secteur ou une zone géographique particuliers. Dans d'autres situations, le personnel est présent et les besoins des différentes entreprises clairement identifiés, il s'agit par conséquent de développer l'accueil en réponse à ces besoins. Cependant nous verrons que, le plus souvent, c'est dans le cadre d'une volonté de gérer le plus efficacement possible les structures d'accueil de la petite enfance que les prestataires privés sont sollicités.

2.1 Fidéliser et attirer du personnel ou des entreprises, améliorer la productivité.

Dans certaines situations la réalisation de structures destinées à accueillir les enfants de salariés apparaît très clairement comme un outil destiné à rendre attractifs une entreprise ou un pôle d'activités en développement. Certains secteurs d'activité confrontés à des difficultés de recrutement et de nombreux pôles d'activités émergents voient en effet dans les services d'une crèche un atout susceptible d'attirer et de fidéliser du personnel ou des entreprises.

Il en est ainsi des hôpitaux qui ont de plus en plus de difficultés à recruter leur personnel soignant. Les offres d'emploi sont beaucoup plus nombreuses que les demandes, il est donc capital d'attirer les candidats mais aussi de les garder. Il est par conséquent impératif pour les hôpitaux de disposer de services qui attirent et stabilisent le personnel afin de minimiser le turn-over déjà très important dans ce secteur. La crèche constitue l'un de ces éléments.

Crèche F
(Hôpital, Provence)

Depuis 1978, l'hôpital dispose d'une crèche de 60 berceaux pour son personnel. Pour l'instant la crèche parvient encore à absorber 100% des besoins du personnel en garde d'enfant. Cette possibilité constitue visiblement un atout non négligeable pour les recrutements de ce centre hospitalier. Comme le souligne la directrice de la crèche, qui a elle-même exercé ses fonctions au sein d'un service hospitalier, « la durée de " carrière " d'une infirmière hospitalière est en moyenne de dix ans, ensuite elles partent travailler en libéral » car les conditions de travail sont dures et difficilement conciliables, sur le long terme, avec une vie de famille.

De fait, dans le contexte actuel où les hôpitaux ont de plus en plus de difficultés à recruter leurs infirmier(e)s, bénéficier des services d'une crèche fait partie d'un des critères de choix décisifs pour des candidat-e-s. Plusieurs infirmier-e-s, parents de jeunes enfants, ont ainsi affirmé avoir choisi cet établissement hospitalier plutôt qu'un autre, non pour des raisons strictement professionnelles, mais en grande partie parce qu'ils savaient que leur enfant serait accueilli dans la crèche dès le jour de leur arrivée sans que cela implique de lourdes démarches.

Certaines associations de pôles d'activités, certaines collectivités territoriales considèrent des services comme celui d'une crèche comme un élément attractif dans une zone en pleine expansion. Ainsi, en Provence, si peu de crèches d'entreprises ont pour l'instant vu le jour, en revanche de nombreux projets de crèches sur des pôles d'activités ou des zones franches sont à l'étude. Pour ces zones, que les communes ou les régions ont décidé d'aider à se développer, la crèche apparaît souvent comme un service nécessaire pour attirer les entreprises.

Crèche G
(Pôle d'activités, Provence)

Dans cette crèche où la participation financière des entreprises du pôle d'activités est marginale – l'association des entreprises verse une somme annuelle minime pour l'achat de petit matériel- 70% des places sont pourtant réservées aux enfants de ses salariés. Ce système de réservation qui fonctionne depuis la création de la crèche résulte d'un accord tacite entre la municipalité et l'association des entreprises du parc. En effet, loin de considérer comme un problème le fait que cette crèche largement subventionnée par la commune accueille majoritairement des enfants de salariés du pôle qui n'en sont pas résidents mais viennent des quatre coins du département, la municipalité considère la crèche comme un atout pour son développement économique. Située dans une zone qui était à l'origine rurale et pauvre, le pôle d'activités dispose à travers la crèche d'un élément attractif susceptible de contribuer à l'installation de nouvelles entreprises. C'est donc au titre de la taxe professionnelle que lui versent les entreprises que ces places en crèche sont « réservées » par la commune aux salariés des entreprises du parc d'activités. D'autant que les deux crèches de la commune, l'une associative, l'autre municipale, absorbent (selon une des deux directrices) 90% des besoins des familles en garde d'enfant et que la commune a atteint le plafond des investissements petite enfance. Pour l'instant ces deux structures semblent tout à fait complémentaires dans leur mission d'accueil.

L'« attractivité » et la « fidélisation » du personnel sont des arguments souvent utilisés par les entreprises de crèches lorsqu'elles démarchent auprès de leurs clients potentiels, les entreprises, afin de leur proposer d'investir dans la réalisation d'une crèche ou réserver des places au sein d'une crèche multi-entreprises. Une des entreprises de crèches rencontrées a ainsi évoqué le cas d'industriels qui, dans le cadre de délocalisation de certains services en province, souhaitent proposer à leurs salariés une crèche au sein de leur antenne régionale. L'objectif de la crèche est de rendre plus attractive la délocalisation en incitant le personnel -notamment les jeunes cadres- à venir travailler en province et de bénéficier de certains aménagements pour la conciliation de leur vie familiale et professionnelle.

2.2 Développer l'accueil

Dans d'autres cas, la problématique ne consiste pas à attirer du personnel déjà présent mais à développer des services adaptés aux situations d'emploi. Dans ce cas et lorsque le besoin est clairement identifié sur une zone, différents acteurs peuvent se mobiliser afin de proposer aux usagers les services dont ils ont besoin. Le développement de l'accueil peut être initié par les entreprises, soutenu par des collectivités mais également initié par des prestataires privés.

En effet, il convient de souligner qu'en fonction du développement économique de la zone concernée et de la taille des entreprises susceptibles d'être intéressées par l'accueil des jeunes enfants, les modalités diffèrent.

Crèche I (Pôle d'activités, Ile de France)

C'est sur l'initiative de l'association de la plus grosse entreprise du pôle que la crèche a été créée. Mais elle concerne d'autres entreprises dont beaucoup sont de grandes entreprises. Les besoins concernant l'accueil des jeunes enfants sont particuliers dans cette zone où beaucoup de salariés travaillent sept jours sur sept, et pour la plupart d'entre eux, avec des horaires atypiques. Certains parents sont obligés de cumuler plusieurs solutions de garde pour leurs jeunes enfants afin de couvrir leur temps d'absence. Certains d'entre eux qui commencent très tôt à travailler le matin ou finissent très tard le soir conduisent l'enfant chez les rares assistantes maternelles qui acceptent d'adopter ces rythmes de travail. Dans d'autres cas, c'est une personne qui vient au domicile de l'enfant et garde celui-ci jusqu'au retour de ses parents ou l'emmène plus tard dans la matinée sur un autre lieu de garde, crèche ou assistante maternelle. Mais il arrive aussi parfois, lorsque les familles ne disposent pas des ressources suffisantes pour payer ces services que de très jeunes enfants restent seuls quelques minutes ou quelques heures chez eux en attendant qu'un adulte prenne le relais des parents.

La pénurie en solutions de garde concerne en effet d'autant plus les familles que leurs horaires de travail sont atypiques et qu'il n'existe pas de réponse appropriée à leurs besoins ni à leurs ressources financières.

Conscients de la nécessité de proposer une solution, le projet de création de la crèche a donc été pensé de concert par différents acteurs institutionnels de la petite enfance afin de faciliter la conciliation travail/famille des salariés du pôle. Le Conseil Régional, les Conseils Généraux des trois départements concernés par cette zone d'activités et les services de la PMI, se sont mobilisés ensemble autour de ce projet afin de voir sa concrétisation.

Aujourd'hui, la crèche dispose d'un agrément de 60 berceaux mais la gestion qui est faite optimise le taux de remplissage de la structure et ce sont près de 160 enfants qui en bénéficient.

2.3 Déléguer pour gérer plus efficacement

Plus de deux ans après la mise en place des mesures en faveur de l'implication des entreprises dans le champ de la petite enfance, le paysage français de la garde collective n'a pas changé de façon significative. Entre 2004 et 2006, ce sont au total 27 projets de crèches en partenariat avec des entreprises qui ont bénéficié des financements des CAF soit un total de 1112 nouvelles places créées (Source CNAF). Les crèches sont donc toujours majoritairement des crèches municipales ou associatives et les crèches d'entreprise ne représentent qu'une minorité de l'accueil collectif.

Ce n'est pas à travers la multiplication de crèches d'entreprises que s'illustre aujourd'hui la présence du secteur privé ; pour autant il n'est pas absent dans l'accueil des jeunes enfants et tend aujourd'hui à s'affirmer comme l'un des acteurs du secteur de la petite enfance. C'est moins en multipliant le nombre de places en crèches que s'imposent aujourd'hui les entreprises qu'en apportant des réponses à certains manques dans le domaine de la gestion. Depuis 2004, un mouvement d'externalisation de la gestion des services de garde en faveur de prestataires privés est apparu et tend à s'intensifier. Des acteurs qui géraient eux-mêmes leurs structures se tournent à présent vers des entreprises de crèches afin de leur en confier la gestion. Il concerne des entreprises, des collectivités ou des associations gestionnaires d'établissement aussi bien en région parisienne qu'en région PACA.

A Paris, la gestion de plusieurs crèches de la mairie ainsi que celle d'une crèche rattachée à un service public privatisé ont ainsi récemment été confiées à des entreprises de crèches. Cette externalisation est également au cœur des préoccupations de diverses associations gestionnaires de crèches en PACA. Au-delà de la question de l'introduction du secteur privé dans un secteur "traditionnellement" investi par le secteur public en vue de nouvelles créations de structures d'accueil, se pose donc aujourd'hui la question de l'externalisation de services publics déjà en place vers des entreprises privées et des modifications que cette gestion est susceptible d'entraîner.

La délégation à une entreprise de crèche

Pour certaines entreprises qui avaient déjà -avant 2004- mis une crèche à la disposition de leur salariés, les aides de la CAF de 2004 en faveur des entreprises et l'émergence concomitante de gestionnaires privés constitue une opportunité à double titre. Elle leur permet d'une part de déléguer la gestion d'une structure que l'entreprise avait parfois du mal à pérenniser et à rentabiliser (Crèches B,C,D) tout en ouvrant le service à un plus grand nombre de bénéficiaires. Elle leur ouvre d'autre part droit à des aides que leur ancien statut de « crèche d'entreprise » ne leur permettait pas de percevoir mais auxquelles la délégation de service à un gestionnaire privé les autorise dorénavant à prétendre.

Cette situation concernait au moment de l'étude trois entreprises du secteur bancaire. Toutes trois héritières de la politique sociale volontariste de leur fondateur, hébergent au sein de leurs locaux une crèche de personnel qui rencontre chacune des problèmes spécifiques à l'histoire de leur création. Ces trois entreprises ont en commun la volonté de pérenniser leur crèche. Il est impossible pour les directions d'envisager la fermeture de ces crèches, considérées comme « vitrine » de la politique sociale de l'entreprise, et qui existent parfois depuis plus de 50 ans. Pour autant, pour ces non spécialistes de la petite enfance, ces crèches représentent souvent un coût financier que les

entreprises souhaitent réduire. L'apparition des gestionnaires privés dans le secteur de la petite enfance constitue une solution à ce problème en leur permettant de déléguer la gestion de leur crèche. Ces trois structures sont toutes engagées, à différents stades, dans ce processus de délégation. La gestion de la crèche D est déléguée à un prestataire privé depuis le début de l'année 2006.

Crèche D
(Banque, Ile de France)

La crèche entièrement refaite depuis peu, se trouve au rez-de-chaussée d'un bâtiment de l'entreprise au cœur d'un quartier entièrement dédié à l'entreprise. Bureaux, appartements pour les salariés et crèche sont réunis sur le même lieu. Trouver des solutions de garde pour les jeunes enfants de ses salariés est une des préoccupations sociales de l'entreprise qui dispose de quelques crèches de personnel mais qui, le plus souvent, réserve des places dans des crèches associatives ou privées ou verse un « complément mode garde » aux parents afin de contribuer financièrement à la garde de leurs jeunes enfants.

Une crèche existait déjà à cet emplacement depuis 1978. Associative, cette crèche appartenait à une grosse entreprise qui, dans les années 1990, a été scindée en deux. A la suite de cette scission, le secteur bancaire s'est retrouvé seul gestionnaire de la crèche et a dû faire face à de nombreuses difficultés. La crèche a été fermée durant près de deux ans afin de réaliser des travaux et tout le personnel licencié. Les travaux achevés, la crèche a rouvert ses portes en 2006 mais sa gestion a été confiée à un prestataire privé. Un contrat d'exploitation de 3 ans a été signé avec une entreprise de crèches qui s'est également occupée du recrutement du personnel. Les problèmes de gestion de la crèche engendrés par la scission du groupe ont amené la banque à faire preuve de prudence et à ne plus reproduire la même situation. Dans le cadre de cette nouvelle crèche, l'entreprise n'est plus du tout impliquée dans la gestion de la crèche et, dans l'éventualité où un problème surviendrait, la responsabilité reviendrait entièrement au gestionnaire.

La situation de la crèche B n'est pas aussi avancée dans le processus de délégation mais les motivations qui ont conduit l'entreprise à s'engager dans cette voie sont sensiblement les mêmes que l'entreprise précédente. Le projet de délégation de la crèche est en cours d'appel d'offre, les propositions des différents prestataires sont à l'étude.

La crèche B
(Banque, Ile de France)

Depuis près d'un demi-siècle, l'entreprise B abrite au sein de ses locaux une crèche pour les salariés de son siège. Créée à une époque où aucune aide de l'Etat n'était prévue pour ce type d'initiative, la crèche a toujours gardé son statut de « crèche privée ». L'entreprise bénéficie du crédit d'impôt famille mais ne perçoit aucune aide financière de la CAF. Le prix que les parents ont à payer est calculé en fonction de leur salaire. Le forfait mensuel qui oscille entre 80€ pour les plus modestes à 380€ pour les salaires les plus hauts, reste bien en deçà des tarifs appliqués dans les autres structures.

Depuis quelques années, ce service qui s'insère dans une politique sociale de l'entreprise relativement développée, ne remplit plus, selon la direction des ressources humaines de l'entreprise, son rôle social. Le fonctionnement actuel de la crèche ne permet qu'à un nombre restreint et à certaines catégories de parents de pouvoir en bénéficier. Et la très faible amplitude des heures d'ouverture de la crèche ne permet pas à l'ensemble des salariés de la banque de bénéficier de ses services. Les parents doivent souvent payer en sus les services d'une nounou pour venir chercher les enfants à 17h 15, heure de fermeture de la crèche, mais plus rarement de fin de journée de travail des parents.

Le rachat de la société par un grand groupe, la délocalisation de certains services ont éloigné de la crèche un nombre important de jeunes employés susceptibles de lui confier leurs enfants et l'entreprise doit faire face à une pyramide des âges défavorable au taux d'occupation de la crèche. Avec un agrément de 70 places, elle n'accueille ces derniers temps qu'une quarantaine d'enfants. Cette baisse des effectifs d'enfants s'accompagne d'une baisse des effectifs du personnel de la crèche : les départs en retraite des employés de la crèche, qui sont salariés par l'entreprise, ne sont pas remplacés. Considérant que la crèche n'est pas rentable, mais surtout qu'elle coûte excessivement cher à l'entreprise sans remplir son rôle social, la direction envisage d'en confier la gestion à un prestataire privé. Un appel d'offre a été publié et les propositions de quatre gestionnaires sont à l'étude. Pour la direction il s'agit clairement de ne plus avoir à gérer un domaine que l'entreprise ne maîtrise pas, la petite enfance, d'optimiser l'utilisation de ce service mais également de permettre à l'entreprise de bénéficier d'aides de la CAF au titre de la délégation de services à un gestionnaire privé.

Actuellement et depuis sa création, la crèche est co-gérée par la direction et le CE de l'entreprise. La direction finance le fonctionnement, l'investissement et la masse salariale ; de son côté le CE gère les admissions, les tarifs, les relations avec les parents, le règlement intérieur de la crèche. Cette co-gestion ne va pas sans tension entre les syndicats et le patronat. Le projet de délégation n'est d'ailleurs pas encore complètement approuvé par le CE et sans son approbation la direction ne peut prendre aucune décision.

La crèche C n'est encore officiellement engagée dans ce processus. La direction de l'entreprise y est favorable et a déjà pris des contacts avec des gestionnaires privés.

Crèche C
(Banque, Provence)

La crèche a été créée en 1995 sous statut associatif, afin de pouvoir bénéficier de subventions de la mairie et de la CAF du département. Pourtant, selon la directrice, « la crèche ne fonctionne pas comme une association loi 1901 et le fait que celle-ci soit liée à une banque n'y est pas étranger ». Le CA de l'association est composé majoritairement de membres du directoire de la banque, CA qui, à l'ouverture de la crèche, « voulait absolument que celle-ci soit excédentaire ». En dépit de cette volonté, et d'une certaine forme de « harcèlement » de la direction, en 1997, le budget de la crèche parvient à s'équilibrer mais ne sera jamais excédentaire.

11 ans après l'ouverture de la crèche, les besoins d'accueil des jeunes enfants du personnel se sont réduits et, de plus, la convention collective permet aux femmes qui le souhaitent de garder leurs enfants presque 6 mois après la naissance, ce qui ne contribue pas au remplissage de la crèche. La plupart des enfants accueillis sont extérieurs à l'entreprise : sur 96 enfants inscrits dans la crèche, seuls une dizaine d'entre eux sont des enfants de salariés.

Actuellement les enfants accueillis sont majoritairement des enfants qui résident dans le quartier et une dizaine d'enfants dont les parents sont salariés de la fonction publique. En effet, dans le cadre d'une convention signée pour 10 ans avec la préfecture lors de la création de la crèche, celle-ci s'engageait à accueillir pour cette durée des enfants de salariés de la fonction publique. En échange, la préfecture avait versé 50 000 francs par lit réservé (10 places).

La direction manifeste son intérêt pour une délégation de gestion et, à cet effet, a pris différents contacts avec des prestataires privés afin d'étudier les possibilités proposées.

Au-delà de la question de la gestion et de la rentabilité des structures, la délégation de service à un prestataire privé pose la question de la transformation des relations entre les syndicats et le patronat au sein même de ces entreprises. Dans le cas de la crèche B, les différents syndicats présents dans le CE gestionnaire de la crèche s'étaient toujours opposés aux modifications des horaires. La position de ces syndicats est en effet particulière puisqu'ils défendent deux parties dont les intérêts peuvent être différents. Ces syndicats sont les représentants des usagers de la crèche, salariés de la banque, mais également des représentants des salariés de la crèche, eux aussi salariés de la banque. Aujourd'hui tous les projets soumis à la direction par les prestataires privés ont tous pour objectif de rentabiliser la structure et proposent de nombreuses modifications dans son fonctionnement. Tous envisagent d'élargir l'amplitude des heures d'ouverture de la crèche, qui est à l'heure actuelle de 9 heures par jour, d'optimiser le taux de remplissage en proposant de l'accueil occasionnel ou d'urgence, d'imposer deux semaines de fermeture par an (actuellement la crèche ne ferme jamais) et de recruter son propre personnel (le personnel actuel a le statut d'employé de la banque).

Dans ce cas, la signature du marché de la gestion de la crèche avec un prestataire privé entraînerait une modification des relations internes à l'entreprise, les syndicats n'ayant alors plus de prise sur la gestion de la crèche.

La « DSP » : délégation de service public

Les entreprises ne sont pas les seules à confier la gestion de leurs structures à des prestataires privés. Fait nouveau depuis 2004, un nombre croissant de municipalités engage, dans le cadre d'un appel d'offre, une procédure de « délégation de service public » (la DSP sera développée plus loin). Comme cela existe depuis de nombreuses années dans d'autres domaines, en particulier celui de la restauration scolaire, certaines municipalités externalisent la gestion de leurs crèches. Selon les entreprises de crèches qui gèrent ces crèches municipales, les communes s'engagent dans cette voie essentiellement pour deux raisons : réduire les charges salariales et optimiser le taux de remplissage des crèches existantes, à défaut de créer de nouvelles structures. Le personnel des crèches municipales bénéficie en effet du statut de personnel de la fonction publique territoriale et d'une convention collective nettement plus avantageuse que le personnel des crèches associatives (jour de congé enfants malade, progression de carrière...). Cependant, certaines municipalités avaient déjà réduit ce coût de fonctionnement des crèches municipales en encourageant *de facto* l'ouverture des nouvelles crèches de la ville par le secteur associatif.

Crèche L
Municipale, Ile de France

En 2005, une mairie d'Ile de France rachète la crèche associative d'une ancienne administration publique. Après plusieurs réformes de l'Etat, cette administration s'est transformée en deux sociétés de service public. Conséquence directe de cet événement, l'association gestionnaire de la crèche est confrontée à différents problèmes qu'elle n'est pas en mesure de résoudre. La crèche se vide au fil des ans, le personnel n'est pas remplacé et les enfants sont de moins en moins nombreux. Ainsi, lorsque la municipalité acquiert la crèche, celle-ci qui dispose d'un agrément de 60 berceaux n'accueille plus que 10 enfants encadrés par une équipe de 10 personnes.

Immédiatement, la municipalité engage une procédure de délégation de service public et à l'issue de cet appel d'offre, l'entreprise de crèches « 2 » de notre échantillon signe un contrat d'exploitation. Par cette opération, la municipalité

n'a pas eu à recruter le personnel de la crèche déjà en poste. L'article L122-12¹⁰ a été appliqué, les anciens employés associatifs sont devenus des salariés de l'entreprise de crèche. Dans le cadre de cette délégation, les charges salariales seront ainsi moins élevées que si la crèche avait fonctionné en totalité avec du personnel municipal.

Au terme de cette étude, il semble que ce mouvement d'externalisation de la gestion des crèches ne soit pas étranger à la mise en place de la PSU (Prestation de service Unique) en janvier 2002, prestation dont la généralisation devait être effective en janvier 2005.

Dans de nombreuses structures où les directrices gèrent elles même les listes d'admission, le planning du personnel et la répartition du personnel sur les différentes plages horaires de la journée, les objectifs de la PSU (et, plus précisément, l'objectif de remplissage à l'heure) semblent difficiles à tenir et occasionnent souvent une surcharge de travail administratif. Les directrices ne sont pas des gestionnaires et ne parviennent pas toujours ou ne veulent pas toujours rentabiliser leur structure. Nombre d'entre elles refusent de faire de l'accueil d'urgence ou de l'accueil occasionnel alors que la PSU préconise ce type d'action et que de leur côté, les prestataires privés ont tout mis en œuvre pour y répondre. Celles-ci argumentent dans le sens du bien être et de l'équilibre de l'enfant pour justifier de leur attitude. Accueillir un enfant dans l'urgence ou simplement une demi-journée par semaine, de façon irrégulière, n'aurait selon elles aucun sens dans la mesure où l'enfant se retrouve dans une structure où il ne connaît ni les lieux, ni les enfants, ni le personnel d'encadrement et n'a pas le temps de s'adapter. La directrice d'une crèche hospitalière envisage ces mesures de gestion comme une régression : « *Dans les années 1980-90 on nous parlait de l'éveil de l'enfant, de discussion avec les parents, on était attentif au rythme individuel des enfants. Aujourd'hui c'est fini tout ça, ce que l'on nous demande c'est de remplir la crèche à l'heure, d'être rentable !!!* » .

L'accueil occasionnel est pour certaines directrices problématique au niveau de la répartition dans les différentes sections et de la cohérence du projet pédagogique. L'une d'entre elles, concernant les difficultés d'application de la PSU et les nombreuses tâches administratives qui en découlent parle de ces « *bureaucrates qui ont réfléchi sans aucun rapport avec la réalité de terrain.* ».

Dans ce contexte, la délégation de la gestion des structures s'inscrit, pour nombre de ces gestionnaires en difficulté, dans une démarche qui vise à les décharger de cette tâche en confiant la gestion de la structure à un spécialiste qui dispose des outils de gestion appropriés. Cependant, ce mouvement d'externalisation pose la question de la dissociation de la gestion et des finalités premières de l'accueil des jeunes enfants que sont le bien être de l'enfant et qualité du service.

2.4 Investir dans un champ d'activité « rentable »

Pour les gestionnaires et les financeurs des crèches, l'émergence des entreprises de crèches répond à plusieurs besoins :

- augmenter le nombre de places en crèche ;
- alléger les frais de gestion et maîtriser les coûts (notamment dus aux salaires plus élevés dans la fonction publique territoriale, à l'absentéisme du personnel dans les crèches municipales et au faible taux de fréquentation de certaines crèches) ;
- améliorer la professionnalisation des métiers de la petite enfance.

Les entreprises de crèches se positionnent sur le « marché des services de gestion des crèches » avec les objectifs et les compétences nécessaires pour y arriver et ce n'est qu'au prix d'une « optimisation » de la gestion des crèches que ces entreprises de crèches sont viables financièrement. Cette optimisation de la gestion porte sur plusieurs aspects :

- Optimisation du nombre d'heures facturées par rapport à la capacité maximale d'accueil;
- Optimisation des horaires d'ouverture, en bénéficiant notamment des avantages d'une gestion centralisée de plusieurs crèches dans une même zone géographique; en n'ouvrant qu'une seule crèche à horaires décalés dans le quartier, en organisant les périodes de vacances... ;
- Gestion du personnel efficace :
 - ⇒ réalisation d'économies d'échelle de par le fonctionnement en réseau qui permet d'optimiser le personnel d'encadrement, administratif, de soins, d'entretien, d'accueil en fonction des horaires d'ouverture; suppression voire mutualisation de certaines fonctions (dans plusieurs crèches étudiées, la confection des repas n'est plus réalisée par un cuisinier mais par une société privée qui

¹⁰ L'article L122-12 établit que : afin d'éviter que des salariés voient leur contrat de travail rompu du fait de l'évolution des structures juridiques de la société qui les emploie, la loi organise un transfert automatique des contrats de travail entre employeurs successifs. Les conditions et effets de ce transfert automatique des contrats de travail entre employeurs sont largement précisés par la jurisprudence.

met à disposition un cuisinier sur place et qui assume toute la gestion de la cuisine et les responsabilités qui y sont associées, en particulier en ce qui concerne les normes d'hygiène de plus en plus strictes)

⇒ réduction de l'absentéisme en offrant par exemple des conditions de travail motivantes (formation, évolution de carrière, flexibilité des horaires)

- Optimisation de la gestion des achats (mutualisation et partenariat avec grands fournisseurs, par exemple au niveau des fournitures, des jouets, des couches) et des locaux (construction et entretien).

III - Pour quelle gouvernance ?

Nous appuyant sur l'approche des théories de la justification de Boltanski et Thévenot (1991) proposée dans notre problématique de départ, nous partons de l'hypothèse que la participation des entreprises dans les crèches est le résultat d'un compromis entre différentes logiques d'action, marchande, industrielle (liée à la recherche de l'efficacité et de la rentabilité), domestique (liée à la dimension relationnelle et l'importance de la confiance) et civique (étant donné la dimension d'intérêt général associée à l'accueil). Notre étude montre que ce compromis varie selon la situation, certains principes dominant les autres. Quels sont les compromis tenables à long terme, qui sont compatibles avec les missions d'intérêt général associées aux services d'accueil de la petite enfance ? L'accueil des jeunes enfants comporte une dimension relationnelle et de proximité qui nécessite un mode d'organisation particulier. L'accueil est un service difficilement standardisable et pour lequel l'évaluation de la qualité est difficile dans la mesure où, au-delà de certains aspects tangibles de l'accueil, la relation entre les professionnels et les usagers (les enfants et leurs familles) est déterminante de la qualité du service.

A la lumière des monographies présentées dans la partie II, nous posons la question suivante : en quoi l'ouverture à des entreprises privées dans l'accueil des jeunes enfants modifie-t-elle les compromis locaux de la petite enfance ? Quels enjeux en découlent pour la collectivité ?

Afin de répondre à ces questions, trois éléments ressortent de notre analyse empirique.

III - 1 LA DIVERSITE DES FORMES DE PARTENARIAT

Un premier résultat concerne la diversité des partenariats entre acteurs publics, privés et associatifs. Le tableau présenté dans la deuxième partie de ce rapport révèle que chaque cas étudié développe une forme de partenariat spécifique, qui varie selon les types d'acteur à l'initiative du projet, les partenaires actuels et l'évolution de ce partenariat depuis sa création. Le rôle de chaque acteur dans la structure varie fortement aussi.

A l'origine du projet, on trouve non seulement le comité d'entreprise ou la direction de l'entreprise mais aussi des salariés de l'entreprise, des entreprises d'un parc d'activités (directement ou par le biais de l'association des entreprises du parc), des acteurs institutionnels (Conseil régional et Conseil général) ou encore la municipalité, en régie directe ou en passant par un appel d'offre. Nombre de ces porteurs de projet s'associent ensuite à d'autres acteurs (que ce soit une mairie, d'autres entreprises et/ou une entreprise de crèches). Nous sommes donc face à des structures qui se développent au départ sans aucun partenariat comme dans le cas de crèches municipales ou de crèches de personnel des banques (crèches C et D) ou des hôpitaux (crèches E et F) alors que d'autres structures se développent d'emblée en partenariat comme dans le cas des crèches multi-entreprises, comme leur nom l'indique. Le cas de la crèche I en Ile-de-France est exemplaire en ce qui concerne l'origine du projet étant donné qu'il a pu se concrétiser grâce à la mobilisation concertée du Conseil régional et de trois Conseils généraux.

Dès l'origine, une distinction peut donc être faite entre les structures composées d'un partenariat de celles qui ne le sont pas comme les crèches mono-entreprise et les crèches municipales. Outre cette distinction de départ, l'analyse identifie trois types d'acteurs clés dans le développement de crèches à participation des entreprises, dont le rôle varie selon les structures : les entreprises, les acteurs institutionnels (CAF, Conseils régionaux, Conseils généraux, mairies) et les entreprises de crèches. La manière dont ces trois acteurs interagissent (ou pas) nous apparaît comme une dimension importante pour analyser les évolutions en cours.

Pour ce faire, nous devons tout d'abord distinguer les différentes fonctions que peuvent prendre ces trois types de parties prenantes : être « propriétaire » de la structure, en assurer la gestion ou participer au financement. Certains acteurs cumulent les trois fonctions, d'autres ont choisi de les séparer dès le départ ou à un moment donné de leur histoire.

1.1 Des fonctions différentes au sein des partenariats

La séparation entre propriété et gestion

Jusqu'ici, le mode d'organisation et de gestion des crèches était assez simple et peu diversifié. Une mairie ou une association était « propriétaire » et gestionnaire de la crèche. La propriété telle que définie ici n'est pas liée à la propriété du bâtiment. Elle est entendue au sens de la participation aux instances formelles de décision. La théorie économique des organisations considère comme propriétaire toute partie prenante qui possède conjointement les droits de contrôle résiduel et les droits aux bénéfices résiduels (Hansmann, 1996)¹¹. Par résiduel, on entend tout droit qui n'a pas été attribué au préalable dans un contrat. Dans les entreprises commerciales, les bénéfices résiduels sont distribués aux actionnaires sous la forme de dividendes. Dans des organisations publiques et associatives, le droit aux bénéfices résiduels se traduit par un droit de décider collectivement de l'allocation des bénéfices résiduels. La fonction de gestion concerne donc l'organisation concrète du service, le recrutement du personnel, la gestion des listes d'attente, la gestion des ressources humaines, la comptabilité du service, etc. La différence entre propriété et gestion réside donc dans la possession des droits de contrôle et *in fine* aux bénéfices. Lorsque ces fonctions sont séparées dans une organisation, une distinction claire est faite entre les membres de l'assemblée générale (ou de façon plus réaliste les membres du CA) qui ont le pouvoir par exemple de dissoudre une association et les gestionnaires (ou managers) qui mettent en œuvre les décisions prises par le CA.

Dans les Bouches du Rhône, depuis une vingtaine d'années, on a vu émerger un nouvel acteur intermédiaire, dont la fonction principale est d'aider à la création et à la gestion de plusieurs crèches. S'il existe des associations qui gèrent des crèches depuis plus d'un siècle, le fait qu'une même structure en gère plusieurs apparaît comme un phénomène relativement nouveau et qui s'intensifie. Par exemple, sous l'impulsion de la CAF des Bouches du Rhône, une association a été créée il y a une vingtaine d'années dans le but de proposer aux crèches une aide dans la gestion de leur structure. De même, à Aix-en-Provence, la majorité des crèches de la ville est gérée par une association. Plus récemment, en particulier à Marseille, se sont créées diverses associations qui gèrent d'abord une, puis deux, puis plusieurs crèches. Quant aux structures privées lucratives (sous statut commercial), elles investissent ce créneau d'activité et se positionnent comme gestionnaires de crèche depuis la Conférence de la Famille de 2003 et la Loi de Finance de 2004. Certaines structures sont donc à la fois propriétaires et gestionnaires de crèches alors que d'autres se spécialisent dans la gestion. Une même structure peut assumer des fonctions différentes selon les crèches concernées, c'est-à-dire créer et gérer certaines crèches tout en assurant que la gestion d'autres crèches, que ce soit dans le cadre d'une délégation de service public avec une mairie ou d'un contrat d'exploitation avec une entreprise privée ou une association.

Cette distinction entre propriété (qu'elle soit publique, associative ou commerciale) et gestion fait apparaître de nouveaux rapports entre les acteurs et suppose la création d'instances de décision collective adéquates et de procédures de contrôle spécifiques. En effet, cette séparation introduit une relation d'agence entre le propriétaire de la crèche et le gestionnaire, le propriétaire déléguant certaines tâches au gestionnaire¹². Dans la plupart des relations d'agence, la délégation engendre des coûts de contrôle du gestionnaire par le propriétaire, contrôle d'autant plus important en présence de divergences d'intérêt entre le propriétaire et le gestionnaire. Dans le cas des crèches en effet, une tension peut apparaître entre les finalités poursuivies par la mairie, garante de la réalisation de la mission d'intérêt général, et le gestionnaire, dont la finalité première peut être le profit ou tout le moins l'optimisation de la gestion et de la rentabilité de la structure. Notons, d'une part, que toutes les structures gestionnaires ne poursuivent pas un but lucratif, certaines adoptent un statut associatif, d'autre un statut de société par action simplifiée (SAS). D'autre part, on ne peut pas exclure qu'une mairie, étant donné ses contraintes budgétaires, délègue la gestion de ses crèches municipales dans le but de réduire ses dépenses liées à la gestion des crèches municipales...

Au sein de notre échantillon, on voit apparaître des différences dans la manière dont la propriété et la gestion sont assumées par les mêmes parties prenantes (la direction et/ou le comité de l'entreprise, le conseil d'administration de l'association) ou sont séparées et assumées par deux structures différentes, la gestion étant alors assurée par une entreprise de crèches. Dans les cas où la gestion est assurée par une entreprise de crèches, deux modes de

¹¹ Empruntée à la théorie des droits de propriété et généralement utilisée en référence à des entreprises capitalistes, cette définition permet de qualifier de propriétaire toute personne ou groupe de personnes qui possède les droits de décision formels (en l'occurrence être membre d'un CA dans le cas d'une association ou le service petite enfance de la mairie dans le cas d'une crèche municipale) et les droits de décider de l'allocation du surplus financier net éventuel. La notion de propriété ne requiert pas forcément la possession du capital (physique ou financier), ce capital pouvant par exemple être loué.

¹² Une relation d'agence est une sorte de contrat passé entre une partie (le principal) qui engage une autre partie (l'agent) afin d'effectuer certaines tâches en son nom, ce qui implique une délégation de certaines décisions du principal vers l'agent (Fama & Jensen, 1983). La théorie économique prévoit que cette relation entraîne pour le principal des coûts de contrôle de l'agent notamment car, si les deux parties veulent maximiser leurs propres intérêts, il y a de fortes chances que ces intérêts soient conflictuels et que l'agent ne prenne pas toujours les décisions qui maximisent l'intérêt du principal.

fonctionnement apparaissent. Dans les crèches D, I et L, les décisions sont prises par un comité de suivi trimestriel organisé par le gestionnaire et composé des différents partenaires (banque, association ou mairie), du gestionnaire et de la directrice de crèche. Alors que dans les crèches J et K, le gestionnaire semble tout à fait autonome dans ses prises de décision. Les entreprises partenaires des crèches ne participent donc pas aux décisions. Ainsi, dans le cas de la crèche K, le propriétaire est l'entreprise de crèche, qui est, par exemple, l'employeur du personnel de la crèche. L'investissement des entreprises se limite à leur participation financière et à la gestion de la liste d'attentes de leurs employés pour attribuer les places qu'elles ont réservées dans la crèche. Les responsabilités de l'entreprise dans cet exemple sont limitées.

Une participation au financement

Quant au financement, il est, dans les établissements classiques, assuré par des financements publics (CAF, Conseil généraux et souvent mairies), majorés dans certains cas lors de la signature d'un contrat-enfance, et par une participation des parents modulée en fonction de leurs revenus. L'ouverture aux entreprises privées vient complexifier la structuration du budget des crèches. Le financement des entreprises peut prendre diverses formes allant d'une contribution limitée (comme une contribution à l'achat de matériel dans le cas de la crèche G) à la participation aux dépenses d'investissement ou aux dépenses de fonctionnement (par la réservation de places dans la crèche). Les entreprises peuvent également payer la structure gestionnaire pour sa prestation de gestion, comme l'illustrent les différentes monographies présentées dans la deuxième partie de ce rapport.

Ces trois fonctions (propriété, gestion et financement) étant clarifiées, il est intéressant de se pencher sur les cas étudiés pour voir comment la répartition de ces trois fonctions entre les différentes parties prenantes engendre des formes de partenariat public-privé très variées.

Nous avons tout d'abord des structures mono-entreprise peu ouvertes à des partenaires qu'ils soient publics ou privés. Sur les 6 structures mono-entreprise, une seule est une association dont le CA est composé de représentants de l'entreprise et de parents. Pour les autres, les décisions sont prises par la direction de l'entreprise (ou de l'hôpital) ou par le comité d'entreprise. Les pouvoirs publics ne participent pas aux décisions ni à la gestion. Les directrices de crèche participent aux décisions dans 2 cas sur 6.

En ce qui concerne la gestion, une seule crèche mono-entreprise est gérée par un prestataire autre que l'entreprise ou l'association « propriétaire » de la crèche. Une seconde a le projet de déléguer la gestion à une structure gestionnaire.

Quant au financement, ces structures mono-entreprise reçoivent des subventions de la CAF lorsque leur statut le permet (soit dans 5 cas sur 6) et de la mairie dans 3 cas sur 6. La crèche B bénéficie uniquement du crédit d'impôt.

Dans le cas de la seule crèche municipale étudiée, la « propriété » demeure municipale même si un comité de suivi, composé de la mairie, du gestionnaire et de la directrice de crèche, est organisé trimestriellement. La gestion est déléguée à une entreprise de crèches sous la forme d'une délégation de service public.

A l'inverse, les crèches multi-entreprises sont, par définition, constituées d'un partenariat entre plusieurs entreprises (PME et/ou grandes entreprises). Dans deux cas sur les 5 étudiés, des acteurs institutionnels sont impliqués dans la concrétisation du projet (la mairie dans le cas de la crèche G et le Conseil régional et trois Conseils départementaux dans le cas de la crèche I). En revanche, les mairies ne participent aux décisions que dans un cas sur 5, de même que les parents (aussi 1/5) et les directrices de crèche (1/5).

Une première analyse des formes de partenariat met donc en exergue la faiblesse des partenariats entre les entreprises et les mairies (que nous qualifions de partenariats public-privé) que ce soit à l'origine des projets ou dans les structures de décision. La crèche G en Provence apparaît comme le cas où le partenariat public-privé est le plus présent dans les structures de décision. La participation des mairies dans des crèches d'entreprises est donc limitée même financièrement, mis à part le cas de la crèche municipale dont la gestion est déléguée à une entreprise de crèches. En outre, dans notre enquête, une seule des crèches étudiées nous a dit être intégrée dans un contrat enfance entreprise tripartite.

Néanmoins, les entretiens réalisés révèlent que les acteurs institutionnels, en particulier les mairies, ont un rôle incitatif, mobilisateur ou « facilitateur » non négligeable pour que les projets de crèches d'entreprise puissent voir le jour. De même, les mairies ont un rôle important dans la pérennisation des structures d'accueil au sein desquelles participent les entreprises. Ainsi, l'expérience de la crèche B, en Ile de France, montre que les besoins des entreprises peuvent évoluer au fil du temps, suite à un rachat par un grand groupe, à la délocalisation de certaines activités ou encore suite à une évolution défavorable de la pyramide des âges au sein de l'entreprise. Dans la mesure où la participation des entreprises ne fait pas toujours l'objet d'une convention sur plusieurs années ou d'un cadre légal, la présence d'une convention avec une mairie permettant l'ouverture de la crèche à des enfants du quartier est un moyen de garantir un certain équilibre financier à la structure. Au sein de notre échantillon, 6 structures sur les 11 accueillent des enfants du quartier dans des proportions variables, allant de 30% à 100% - dans le cas de la crèche municipale. Il est important de souligner que la présence d'une convention avec une mairie, si elle contribue à pérenniser la structure

et à formaliser la participation des entreprises, peut être source de tension au sein de la structure d'accueil. Le cas de la crèche E met en évidence les tensions rencontrées du fait qu'elle est obligée d'accepter les enfants du quartier alors qu'elle ne peut pas satisfaire les besoins du personnel de l'entreprise. La crèche H a connu, quant à elle, des difficultés financières importantes lorsque fin 2005, la mairie a décidé d'arrêter de financer la crèche au motif que celle-ci accueille des enfants dont les parents travaillent dans la commune mais n'y résident pas.

La participation des acteurs institutionnels intervient donc soit en amont, lors de la mise en route du projet, soit en aval, à travers la signature d'une convention entre la structure et la mairie ou d'un contrat enfance entreprise ou encore à travers l'octroi de subventions publiques de la CAF et des mairies. Le partenariat public-privé ne se concrétise que très rarement par une présence d'acteurs institutionnels dans les structures de propriété.

Notons que les parents, les directrices et le personnel sont formellement peu associés aux décisions dans les structures étudiées, à l'exception de la crèche A en Ile-de-France où les salariés sont à l'initiative du projet de la crèche et ont participé à l'aménagement des locaux lors de sa création. Dans cette crèche, les salariés sont également membres du CA de l'association de même que des parents. Dans la crèche H, en Provence, le bureau de l'association est également composé de parents. En dehors de ces deux structures, l'objectif de participation ou de co-gestion des parents et/ou des salariés n'est pas au cœur des évolutions que nous avons analysées. Le risque de déconnexion entre les propriétaires, les gestionnaires et le personnel de la crèche est donc à prendre en compte dans la mesure où les structures de décision ne semblent pas toujours formalisées et la répartition du pouvoir de chaque type de partie prenante au sein de ces structures ne ressort pas clairement. L'analyse des modes de gouvernance interne des crèches à participation des entreprises mériterait d'être approfondie.

En dehors des formes de participation des acteurs institutionnels en amont et en aval du projet, c'est principalement dans le cadre du développement de marchés publics ou d'une relation de délégation de service public que les mairies interviennent aujourd'hui.

1.2 La mise en concurrence des gestionnaires de crèches

Dans la mesure où les partenariats public-privé se concrétisent souvent dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public, le rôle des collectivités locales devient celui de la structuration d'un « quasi-marché » des services d'accueil. La notion de quasi-marché est utilisée ici pour qualifier la présence d'un mécanisme de marché, caractérisé par une mise en concurrence des prestataires et par le libre choix des usagers de s'adresser au prestataire qu'il souhaite, tout en étant fortement régulé et financé par des pouvoirs publics. La mise en concurrence des gestionnaires peut se faire sous diverses formes et conditions (comme nous le développons ci-dessous). Une marge de manœuvre importante est laissée aux mairies dans l'organisation de ces appels d'offre, en particulier pour ce qui est de la définition du cahier des charges associé à ces appels d'offre, le choix des critères de sélection des propositions et le poids accordé à chacun de ces critères. En forçant le trait, on peut envisager que, selon les objectifs prioritaires des mairies, les critères d'efficacité ou de rentabilité aient plus de poids que d'autres critères plus ciblés sur la qualité de l'accueil et le bien-être de l'enfant.

Convention, délégation de service public ou marché public : quelles distinctions ?

La **convention** a jusqu'à présent été la forme de contrat la plus courante entre les personnes de droit public et les associations. Marché public et délégation de service public sont aujourd'hui de plus en plus présents. La convention est considérée comme une mise en commun des moyens, les associations s'engagent à fournir certains services demandés par la collectivité en échange d'une subvention publique de la collectivité. La signature d'une convention n'entraîne pas de transfert de compétence de l'autorité publique. Par contre, l'attribution d'un marché public ou la délégation de service public entraîne un transfert de compétence (extraits du *Guide pratique de l'association*, page 46, disponible en ligne).

La **délégation de service public** est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (modification introduite en 2001 dans la Loi Sapin du 29 janvier 1993). Les délégations de service public sont soumises à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire (extraits du code général des collectivités territoriales, partie législative, chapitre 1^{er} sur les délégations de service public, articles L.1411- 1 et 2).

La délégation de service public peut être organisée selon quatre mécanismes¹³ :

¹³ Source : Roland Liennhardt, Cabinet d'avocats, www.lienhardt.com

- la concession qui est un contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public ;
- l'affermage qui est un mode de gestion par lequel une personne publique confie par contrat, à un fermier, la gestion d'un service public, à ses risques et profits, grâce à des ouvrages qu'elle lui remet moyennant le versement d'une contrepartie, prélevée sur les ressources provenant de l'exploitation du service. La construction des ouvrages nécessaire revient à la personne publique responsable et non au fermier ;
- la gérance est un mode de gestion par lequel la collectivité publique confie à un gérant le soin de gérer un service public pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat ;
- la régie intéressée est le mode de gestion par lequel la collectivité va confier à une personne, le régisseur, la gestion d'un service public en agissant pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire versée par la personne publique au régisseur et indexée sur le chiffre d'affaires réalisé.

Le **marché public** est un contrat conclu à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Les marchés publics doivent respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Un marché public concerne donc la réalisation de la fourniture de biens ou de la prestation de services qui répond aux besoins propres de la collectivité par un prestataire extérieur en contrepartie d'un prix. L'objet du marché est donc un élément fondamental de la définition des marchés publics (extraits du champ d'application et principes fondamentaux du code des marchés publics, circulaire du 2 janvier 2004).

Le critère distinctif entre le marché public et la délégation de service public est celui du risque d'exploitation. La rémunération du délégataire est substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service. Le délégataire est dès lors payé pour partie par la personne morale de droit public qui a délégué le service et pour partie par la facturation du service aux usagers. Il assume donc la gestion des structures en délégation à ses risques et périls sous son entière responsabilité.

Pour passer un marché public ou une délégation de service public, la personne morale de droit public doit respecter les procédures définies par le nouveau code des marchés publics, applicable depuis le 10 janvier 2004. Ces procédures garantissent notamment la mise en concurrence des différents candidats. Pour les marchés ne dépassant pas 90 000 euros HT, la personne chargée du marché a le droit de définir les modalités de publicité et de mise en concurrence.

Ce code des marchés publics prévoit de nouveaux critères pour aider à définir ce qu'est l'offre « la plus économiquement avantageuse ». Cette notion est donc mieux définie dans le nouveau code. La prise en compte des conditions sociales dans l'exécution des marchés publics, *i.e.* la clause de mieux-disant social, ne doit toujours pas apparaître dans les appels d'offre mais peut être prise en compte dans la négociation et la sélection des candidats.

En guise d'illustration précisons que, dans le secteur de la petite enfance, deux appels d'offre publiés en 2005 (Villes d'Aix-en-Provence et d'Issy-les-Moulineaux) concernent une délégation de service public sous la forme de l'affermage. Le délégataire ou le « fermier » est chargé d'exploiter et de gérer des structures d'accueil existantes pour une durée déterminée (6 ans pour la Ville d'Aix et 4 ans pour celle d'Issy).

Même si le développement des appels d'offre est un phénomène encore récent, sa généralisation attendue dans les années à venir risque d'entraîner d'importants changements dans l'offre de services d'accueil allant dans le sens de la structuration d'un « quasi-marché » des services. Certaines tendances peuvent d'ores et déjà être soulignées, même s'il est trop tôt pour en évaluer l'ampleur et les effets sur le secteur.

Un mouvement de regroupement des structures

Une première observation concerne le mouvement de regroupement de la gestion des crèches auprès d'un opérateur, associatif ou privé commercial, sur un territoire ou au niveau national. On assiste tout d'abord au développement d'associations ou d'entreprises commerciales spécialisées dans la gestion des crèches. C'est le cas, à Paris, de l'association propriétaire de la crèche A qui, de par son expérience de la gestion d'une crèche a été sélectionnée pour en créer une seconde, sans aucun lien avec l'entreprise partenaire de la première crèche. A Marseille, nous avons repéré plusieurs structures associatives et commerciales qui, fortes de leur expérience et de leur reconnaissance auprès des acteurs institutionnels comme créatrices et gestionnaires de crèches, sont amenées à en créer et en gérer plusieurs. Ces gestionnaires se rencontrent d'ailleurs de manière informelle tous les deux mois environ pour un échange sur les pratiques et une circulation de l'information. Parmi ces associations, on voit entrer sur ce « marché des services de gestion des crèches »¹⁴ des associations de petite taille mais aussi des mouvements familiaux ou d'aide à domicile,

¹⁴ Pour reprendre les termes de Erwan Royer (2006).

comme la Maison de la Famille, l'Association provençale d'aide familiale ou encore Familles rurales qui sont amenées à gérer plusieurs crèches.

Cette tendance peut s'expliquer, au moins pour partie, par le passage à la Prestation Service Unique (PSU) qui, comme explicité plus tôt dans ce rapport, augmente les exigences en termes de gestion du fait qu'un des objectifs de la PSU est de mieux rentabiliser les places disponibles en améliorant leur taux d'occupation. Comme les crèches n'ont pas toujours ni le temps, ni les outils adéquats ni les qualifications requises, l'externalisation de la gestion apparaît comme une solution attrayante. Force est de constater que les CAF n'ont pas développé d'outils stratégiques de gestion à disposition des crèches classiques et en particulier des associations, mis à part le fait qu'elles financent l'achat d'un logiciel de gestion permettant aux directrices de crèche de gérer au mieux les heures de présence des enfants. Certaines associations, soumises à une augmentation des exigences en termes de gestion et de remplissage de la crèche, qui conditionnent leur accès aux subventions, ont vu leur équilibre financier compromis. Les directrices de crèches associatives sont en effet souvent livrées à elles-mêmes. Libre à elles de se former en gestion si la structure en a les moyens... La CNAF ne s'est donc pas positionnée sur le « marché des services de la gestion des crèches » ; elle s'est limitée à son rôle de financeur et de régulateur. La production d'outils de gestion innovants et adéquats est principalement venue du secteur privé commercial et, dans une moindre mesure, du secteur associatif.

Au-delà de la PSU, ce mouvement peut aussi s'expliquer par la nécessité d'avoir une taille suffisante et les compétences nécessaires pour obtenir les marchés publics. Même si la plupart des opérateurs gestionnaires demeurent principalement des structures de petite taille inscrites sur un territoire local, on peut s'attendre à ce que ces opérateurs développent leurs activités et se positionnent sur des marchés à l'échelle nationale, comme c'est le cas de certaines entreprises de crèches. Selon les chiffres de Laurent Ortalda (CNAF), sur les 200 contacts pris par des entreprises de crèches auprès de la CNAF, près de la moitié sont le fait de 3 entreprises de crèches. Face à des opérateurs privés structurés à l'échelle nationale, quelle va être la place des petites associations qui jusqu'ici géraient des crèches et quelle sera leur capacité à entrer en concurrence avec ces opérateurs privés ?

Une mise en concurrence sans création massive de nouvelles places

Un second constat porte sur le fait que ce mouvement de délégation de la gestion à des opérateurs privés n'a pas forcément un impact en termes de création de nouvelles places. Comme explicité dans la deuxième partie de ce rapport, les entreprises de crèches ne multiplient pas de manière importante le nombre de places créées mais apportent des solutions afin de combler certaines lacunes ou de réduire des coûts trop importants liés à la gestion des crèches existantes, qu'elles soient municipales, privées commerciales ou associatives. Dans le cas d'une délégation de gestion, la participation des entreprises de crèches entre ainsi en concurrence avec l'offre classique de places d'accueil. En effet, il ressort des entretiens réalisés que la gestion de certaines crèches municipales ou associatives mériterait d'être améliorée dans la mesure où ces crèches ont un coût horaire par place proche du seuil d'exclusion de la CAF, un taux d'absentéisme du personnel élevé et un taux de fréquentation de la crèche assez faible. Inciter à améliorer la gestion des crèches peut donc être bénéfique pour le secteur des services d'accueil. Le risque est que les objectifs de rentabilité, se traduisant par une gestion optimale des ressources et une minimisation des coûts, prennent le pas sur les considérations de qualité des services et sur la finalité d'intérêt général ou de service social qui est au cœur des services d'accueil des jeunes enfants. L'enjeu est donc d'arriver à améliorer la gestion des crèches sans mettre à mal la finalité de service d'intérêt général associée à ces services. Un équilibre entre rentabilité et intérêt général doit donc être trouvé et stabilisé dans le temps.

Une standardisation croissante des services

Une troisième tendance en émergence concerne la normalisation ou la standardisation des services d'accueil. Le fait qu'un même opérateur gère plusieurs crèches peut en effet contribuer à la standardisation des services dès lors que l'opérateur conçoit les crèches de façon identique. L'analyse empirique a mis en évidence l'existence de logiques de gestion très différentes d'un opérateur à l'autre.

Certains opérateurs envisagent chacune de leur crèche comme un lieu unique et l'organisent en tenant compte de son histoire, de son environnement socio-économique, des caractéristiques de son personnel, etc.

Entreprise de crèches 2

L'entreprise de crèches 2 est un service de création et de gestion de crèches. Son siège est en Ile de France mais elle est implantée dans différentes régions de France.

Elle conçoit ses projets en fonction des entreprises auxquels ils sont destinés, de leur activité, de leurs besoins. Le statut de ses crèches n'est pas prédéfini : certaines sont associatives, d'autres des SARL, d'autres encore sont en gestion déléguée ou en délégation de service public. De la même façon, il n'existe pas de plan type de ses crèches, les

unes sont aménagées dans des locaux préexistants au projet, d'autres construites spécifiquement pour le projet, d'autres encore existaient déjà en tant que crèche avant que l'entreprise n'hérite de sa gestion.

Cette entreprise se caractérise par un parc de crèches d'une grande hétérogénéité du point de vue de l'architecture des bâtiments (certaines crèches sont sur un, deux, voire trois niveaux), de leur aménagement ou encore de la décoration intérieure. Le décor des crèches s'adapte, dans les cas qui s'y prêtent, à l'activité des entreprises dont les enfants sont accueillis. Il est par conséquent difficile d'identifier visuellement ces crèches à un seul et même prestataire. L'identité de celui-ci se manifeste davantage dans son mode de gestion que dans son esthétique.

D'autres au contraire reproduisent de façon quasi-standardisée le service d'accueil qu'ils proposent quelle que soit la crèche, ses caractéristiques et sa localisation. Dans cette perspective de normalisation, les opérateurs développent leur propre label de qualité, défini, attribué et contrôlé par un comité composé d'experts et de professionnels de la petite enfance.

Entreprise de crèches 1

Le siège de cette entreprise de crèches est en Ile de France mais elle est implantée un peu partout en France et dispose d'une antenne en Provence.

Au moment de l'étude, les crèches de ce prestataire étaient toutes, par choix, des SARL, hormis les crèches en délégation de service public. Ce prestataire prend le parti d'aménager toutes ses crèches dans des locaux déjà existants, il ne « bâtit » pas de crèche. Celles-ci sont conçues sur la base d'un même concept qui évolue en fonction des lieux et des besoins. Une pièce centrale de motricité et d'accueil autour de laquelle s'organisent les différentes sections de la crèche, un grand nombre de petits dortoirs, et des éléments de décoration que l'on retrouve dans chacune des crèches.

Cette grande homogénéité permet d'identifier facilement les crèches de ce prestataire, qui portent d'ailleurs toutes son nom. Cette standardisation, signature du prestataire, est destinée à rendre visible la spécificité de ses structures d'accueil et peut être considérée comme le reflet des services proposés et de leur gestion, elle-même grandement standardisée.

1.3 La nécessité d'un pilotage institutionnel

Dans un tel contexte de transformation de l'offre d'accueil, comment se positionnent les acteurs institutionnels ?

Un premier constat concerne le rôle des acteurs institutionnels dans l'aide à la création de crèches à partir de différentes mesures d'incitation, d'agrément ou de subvention. Le développement de crèches d'entreprise peut être encouragé ou freiné par les instruments et les moyens de mise en œuvre de la politique locale en faveur de l'accueil des jeunes enfants. De même, la pérennisation de ces structures peut passer par une convention avec une mairie afin de garantir une continuité dans le service, ce que les entreprises privées ne sont pas toujours en mesure de faire. Ainsi, s'engager pour réserver un nombre de lits sur 3 ans n'est pas toujours aisé pour des entreprises, surtout des PME, ce qui peut freiner certaines d'entre elles à s'engager dans une telle crèche.

Pour rappel, toute crèche collective doit recevoir l'agrément du service PMI du Conseil Général et est ensuite financée par la CAF dans le cadre de la PSU (prestation service unique) si elle respecte certains critères de qualité et d'application des barèmes de participation financière des parents (critères définis dans le décret d'août 2000). Enfin, si le projet est inscrit dans le contrat-enfance, la mairie concernée interviendra dans le financement.

Notre étude empirique fait apparaître des dynamiques contrastées de développement des crèches d'entreprise selon les territoires. Si l'Ile de France manifeste un certain « dynamisme », un certain « retard » est pris en Provence, en particulier dans les Bouches du Rhône en ce qui concerne les crèches d'entreprises. Un des facteurs explicatifs semble être le rôle joué par les acteurs institutionnels dans les différents territoires.

Les deux entreprises de crèches rencontrées qui ont toutes deux leur siège en Ile de France et des agences régionales en Provence, font état de nettes différences concernant leurs relations avec les acteurs institutionnels et l'avancement de leurs projets sur ces deux territoires. Ainsi les référents entreprises des CAF, très rapidement au fait des nouveaux textes et de leur modalités d'application en Ile de France ont mis plus de temps à réagir en Provence, ce qui semble avoir contribué en partie, mais en partie seulement, à retarder l'avancement et la réalisation de certains projets. En effet, indépendamment des CAF, le contexte local et la spécificité de la politique petite enfance qui est développée dans chacun des territoires est apparue comme un élément déterminant. La participation des communes et des conseils généraux dans le financement de places de crèches peut du point de vue des entreprises de crèches, constituer un facteur incitatif ou au contraire, un frein au développement des crèches d'entreprises. Pour exemple, dans le département des Hauts de Seine, le Conseil général participait financièrement à hauteur de 7 euros par jour et par place, alors que la participation du Conseil Général des Bouches du Rhône ne dépasse pas 1 euros par place et par jour.

D'après nos entretiens, le développement des crèches d'entreprise n'apparaît pas comme une priorité pour les acteurs institutionnels dans les Bouches du Rhône. De façon générale, pour les acteurs institutionnels rencontrés, il n'y a qu'une seule « crèche d'entreprise », au sens strict du terme, dans le département, qui vient d'ouvrir dans un parc d'activités en septembre 2006. Il n'y a pas de contrat-enfance entreprise tripartite. Plus généralement, ce département souffre de l'absence d'une commission départementale de la petite enfance. A l'heure actuelle, les entreprises ne sont donc pas considérées comme des acteurs de la gouvernance locale de la petite enfance. En revanche, les acteurs institutionnels sont régulièrement contactés par diverses entreprises de crèches et quelques projets sont en discussion. Nos interlocuteurs institutionnels y montrent une ouverture prudente, en insistant sur les difficultés à créer et à gérer de tels projets. L'importance des compétences en matière de gestion de crèche est soulignée par nombre d'entre eux.

En outre, la création d'une crèche d'entreprise sous un statut commercial constitue, semble-t-il, une difficulté pour certaines municipalités. N'ayant pas le droit de subventionner des entreprises de la même façon que des associations, elles sont contraintes de passer par des appels d'offre dans le cadre de marchés publics pour la prestation de services. Or, cette procédure semble freiner certaines municipalités des Bouches-du-Rhône plus que celles d'autres départements, malgré l'ouverture de certains appels d'offre en 2005 et en 2006 dans le département (notamment à Bouc-Bel-Air et à Aix-en-Provence). Un des arguments avancés par les acteurs institutionnels rencontrés concerne la densité du tissu associatif parallèlement au fait que, dans ce département, le statut associatif semble susciter plus de confiance auprès de ces acteurs qu'un statut de société commerciale. Le milieu associatif semble percevoir par ailleurs plutôt négativement l'arrivée du secteur privé sur son terrain.

Outre la difficulté liée à la nécessité de passer par des appels d'offre, le caractère lucratif associé au statut de société commerciale apparaît donc comme un frein au développement de crèches d'entreprise. D'une façon générale, Erwan Royer (2006) souligne la résistance de plusieurs municipalités à l'ouverture à la concurrence de la gestion des crèches. Plusieurs éléments peuvent expliquer une telle résistance : l'immixtion « grossière » de la concurrence dans le secteur social et, comme corollaire la question de la légitimité du privé lucratif dans le secteur social ; une résistance des acteurs en place depuis longtemps à perdre leur situation de monopole ou de quasi-monopole, pouvant conduire à des tentatives d'entente ou d'abus de position dominante à travers l'intégration de clauses créant des barrières à l'entrée pour d'éventuels candidats sur le marché.

Parmi les autres freins relevés par les acteurs institutionnels, la question du foncier semble au cœur du problème de même que les critères de qualité définis par le Conseil général (via la PMI), très exigeant en matière d'espace, de sécurité et d'hygiène. Pour certains acteurs, des critères trop stricts, tant au niveau de la CAF que du service de la PMI, peuvent freiner le développement de places d'accueil. Nous reviendrons sur ces freins ci-dessous.

Nos observations sur deux territoires contrastés, couplées aux compétences octroyées aux collectivités territoriales dans le mouvement de décentralisation, nous conduisent à souligner la nécessité de mettre en place un pilotage institutionnel des modes d'accueil, avec une définition claire des priorités locales.

En conclusion : quels sont donc les enjeux en termes de gouvernance ?

Une première conclusion consiste à rappeler que la régulation tutélaire demeure prédominante dans le champ de la petite enfance à travers le rôle de régulateur et de financeur des CAF et des Conseils généraux. La poursuite d'une mission de service public, caractéristique du monde civique défini par Boltanski et Thévenot (1991) reste au centre des politiques publiques. Néanmoins, au sein de ce cadre tutélaire, deux évolutions émergent aujourd'hui suite à la participation des entreprises privées dans les crèches.

D'une part, on voit apparaître, quoique de façon limitée, de nouvelles formes de partenariat public-privé. Si les mairies ne sont que très rarement partenaires dans les structures de décision des crèches d'entreprise, leur rôle d'incitateur ou de facilitateur en amont de la concrétisation des projets ressort clairement ainsi que leur implication en aval à travers la signature d'une convention ou d'un contrat-enfance dans une perspective de pérennisation de la structure. Le nombre peu élevé de contrats enfance entreprise signés jusqu'à présent illustre bien que les entreprises privées ne sont pas considérées comme des acteurs de la gouvernance locale et/ou qu'elles ne sont peut-être pas en mesure de l'être. Selon les chiffres de la CNAF, 37 contrats enfance entreprise ont été signés, soit 10 en 2004 et 27 en 2005, dont la moitié sont des contrats tripartite (CNAF, mairie, entreprise). L'analyse révèle par ailleurs la nécessité d'améliorer la

connaissance de la gouvernance interne des crèches d'entreprise et de la répartition du pouvoir entre les différentes parties prenantes. L'émergence d'une fonction de gestionnaire renforce la nécessité de créer des structures de décision adéquates et des procédures de contrôle par la puissance publique dans la mesure où les objectifs des mairies et ceux des gestionnaires privés peuvent être contradictoires. La complexité des partenariats entre collectivités territoriales et entreprises et leur nombre relativement faible en pratique pourrait s'interpréter comme étant révélateur de la difficulté d'arriver à un compromis entre la logique civique et les logiques marchande et industrielle. Produire de l'intérêt collectif à partir des intérêts des entreprises et des collectivités territoriales apparaît difficile sur le terrain. Une seule crèche étudiée, la crèche G en Provence, met en avant que le partenariat au sein de la crèche entre la mairie et l'association des entreprises du parc d'activités fonctionne relativement bien sur le terrain. En revanche, des tensions sont apparues entre les intérêts des entreprises (fournir des places aux enfants de leur personnel, caractéristique du monde industriel) et les intérêts de la mairie (ouverture de la crèche aux enfants de la commune, propre au monde civique) dans deux crèches (la crèche E et la crèche H). Le compromis entre une logique industrielle et une logique civique paraît plus difficile à atteindre dans ces deux cas.

D'autre part, des bribes de régulation concurrentielle se mettent en place et conduisent à ce que l'on peut appeler la structuration d'un « quasi-marché ». Parler de quasi-marché des services d'accueil est une manière de mettre en exergue l'apparition d'une logique marchande et concurrentielle dans un secteur d'activité qui en était exclu jusqu'ici et qui reste dominé par une régulation publique tutélaire. Une telle structuration est encouragée par d'autres évolutions plus ou moins liées à l'ouverture du champ de la petite enfance au secteur privé. Ainsi, l'introduction de mesures de solvabilisation de la demande, qui visent à inciter l'usage des services par les familles en en réduisant le coût (telles que le complément libre choix du mode de garde, le chèque emploi service universel et le crédit d'impôt pour les familles et pour les entreprises) participe à la structuration d'un quasi-marché car ces mesures de solvabilisation constituent une sorte de subvention publique portée par l'usager qui choisit le prestataire auquel il souhaite s'adresser. Contrairement aux subventions directes aux structures d'accueil, les mesures de soutien à la demande n'entravent pas le mécanisme de concurrence. Des résistances apparaissent toutefois sur le terrain liées au manque de légitimité de l'introduction du secteur privé commercial dans des services caractérisés par d'importantes dimensions sociales et relationnelles. Nombreuses sont les personnes, issues du milieu associatif ou du secteur public, qui ont exprimé leurs réticences à l'arrivée des entreprises dans ce champ. Ces réticences peuvent être interprétées comme le reflet de la difficulté de construire un compromis entre la poursuite de l'intérêt général et d'objectifs d'équité territoriale (monde civique) et la recherche de profit (monde marchand) dans ces services. De fait, la structuration en cours d'un « quasi-marché » des services soulève plusieurs questions.

Une première question concerne la définition de l'intérêt général et les conditions de respect de la mission de service public. Nous avons vu que les acteurs institutionnels (CAF, Conseils généraux et mairies) possèdent une marge de manœuvre non négligeable dans leur interprétation et dans leur mise en œuvre des priorités nationales en matière d'accueil des jeunes enfants. On voit ainsi apparaître des situations territoriales très diversifiées. Un des enjeux à l'échelon local porte donc sur les critères pris en compte dans les appels d'offre et la définition du cahier des charges qui y est associé : le risque est de voir les critères d'efficacité primer sur les finalités sociales des services d'accueil. Des tensions peuvent ainsi apparaître entre la régulation tutélaire centralisée et les responsabilités institutionnelles locales, fragmentées entre différents acteurs, aboutissant à des formes de régulation horizontale négociées entre acteurs locaux, publics et privés, et fortement différenciées selon les territoires.

Une deuxième porte sur la capacité de ce « quasi-marché » à produire des services relationnels -et de proximité- de qualité et innovants, capables d'identifier les demandes sociales émergentes et de proposer des services adaptés à celles-ci. Etant donné la difficulté à évaluer la qualité des services d'accueil en présence d'asymétries d'information, la théorie économique a montré que le prix proposé par les opérateurs ne pouvait pas être considéré comme un signal de la qualité du prestataire. Ce problème, dit de sélection adverse, est tel qu'il peut conduire à ce que les « mauvais » prestataires chassent les « bons » en proposant un prix tellement bas que les bons prestataires se retirent du marché et que les usagers, incapables d'estimer la qualité du service ex ante, s'adressent à des prestataires de moindre qualité.

Or, pour les services d'accueil de la petite enfance, la confiance est déterminante de la qualité du service, ce qui rend le contrôle de leurs performances plus difficile celle-ci ne pouvant se contenter de la définition de critères tangibles et observables comme le taux d'encadrement, les conditions d'hygiène et de sécurité. L'évolution actuelle dans les procédures d'agrément des services aux personnes en France illustre bien le risque que le « quasi-marché » des services à la personne se structure à partir des critères de qualité moins contraignants que par le passé. Si cet assouplissement ne concerne pas l'accueil collectif, la marge de manœuvre laissée aux mairies dans la définition des cahiers des charges dans le cadre des appels d'offre ainsi que dans le contrôle de la réalisation de ce cahier des charges pose question. Comment garantir le développement de services de qualité et accessibles à tous dans un contexte de concurrence accrue alors qu'on connaît bien les limites du mécanisme du marché lorsque des dimensions de service public ou des problèmes d'information imparfaite sont présents ? Les mondes domestique et civique d'un côté s'affrontent dans ce cas au monde industriel. Quels pourraient être les indicateurs de la qualité réelle des services d'accueil au-delà des critères observables ? Quel va être l'impact sur le bien-être des enfants ? Les procédures de labellisation de la qualité proposées par certaines entreprises de crèches sont une manière de signaler leur qualité. La légitimité de ces labels mérite toutefois d'être posée dans la mesure où elles sont propres à l'entreprise de crèches et ne sont pas reconnues par une structure de certification extérieure.

Standardiser les services proposés peut également être une façon de garantir la qualité des services à travers la formalisation d'objectifs pour chaque tranche d'âge par exemple, et/ou des compétences requises et des référentiels métiers pour chaque poste. Une telle formalisation a le mérite de limiter les zones d'incertitude et de clarifier ce qui est attendu de chacun. Mais une trop forte standardisation peut entraîner une perte de la dimension relationnelle et de proximité et réduire ainsi la capacité d'innovation, d'autonomie et d'expérimentation de certaines structures soucieuses de s'adapter aux évolutions de leur environnement. En effet, comment la prise de risque liée à l'expérimentation de services innovants va-t-elle être encouragée par des appels d'offre ?

Une solution mise en avant par les travaux sur les organisations privées non lucratives afin de garantir la qualité de services relationnels et difficilement évaluable réside dans la participation des usagers aux structures de propriété des organisations (Hansmann, 1996). Encourager la présence de parents dans les conseils d'administration des crèches est une manière de garantir la qualité des services autrement que par la définition de critères d'évaluation stricts. Or, au sein de notre échantillon, seules deux structures impliquent les parents dans le conseil d'administration. Dans la même perspective, la participation d'acteurs publics, en particulier les mairies, dans les structures de propriété peut également contribuer à garantir la poursuite des objectifs de la politique petite enfance. Nous formulons dès lors l'hypothèse que la présence d'une diversité de parties prenantes dans la propriété des organisations peut être une façon d'améliorer les garanties de qualité et de poursuite de l'intérêt général au sein des structures d'accueil. Dans cette optique, il serait intéressant de se pencher sur l'analyse des formes de gouvernance interne des crèches partenariales et de voir comment consolider ces formes de partenariat à moyen terme pour garantir l'investissement durable des différentes parties prenantes.

Mettre en concurrence tous les types d'opérateurs sans prendre en compte la diversité de leurs finalités et de leur mode d'organisation risque donc de limiter les dynamiques d'innovation sociale ainsi que la poursuite d'objectifs de qualité, d'équité dans l'accès, de cohésion sociale et de démocratie participative. C'est également oublier le rôle fondamental qu'ont joué les associations, par le passé mais encore aujourd'hui, dans la structuration d'une offre diversifiée, accessible et de qualité, de services sociaux.

En revanche, encourager le développement de partenariats public-privé peut contribuer à améliorer l'offre de services d'accueil de la petite enfance dans la mesure où ces partenariats permettent de mobiliser des ressources financières du secteur privé et peuvent participer à l'amélioration de la gestion des crèches par la proposition d'outils adéquats. Ces évolutions doivent toutefois se faire au sein d'un pilotage institutionnel fort, prenant la forme d'arrangements institutionnels avec les mairies et avec les autres acteurs institutionnels afin que la mission d'intérêt général et que la qualité des services soient garanties. Il ressort de nos travaux qu'il est important de clarifier et de pérenniser les formes d'implication des différentes parties prenantes, que ce soit à travers l'élaboration d'arrangements contractuels (convention, contrat enfance entreprise, contrat d'exploitation) ou à travers la création d'une structure de gouvernance interne aux organisations spécifique.

III - 2 LES FREINS ET LES FACTEURS INCITATIFS

L'analyse menée a permis de mettre en évidence à la fois des freins mais aussi des facteurs incitatifs à la participation des entreprises dans les crèches.

2.1 Les freins

Plusieurs types de freins ont été mis en avant par les personnes interrogées. Premièrement, les exigences croissantes en matière de respect des normes d'hygiène, de sécurité et du bâtiment, même si elles contribuent à garantir le maintien d'un niveau de qualité des services, tendent à dissuader les éventuels porteurs de projet et rendent de plus en plus complexe la concrétisation du projet. A ces normes très strictes, s'ajoutent le prix du foncier et le manque de locaux disponibles. Ces freins peuvent jouer de façon plus ou moins forte selon les territoires étudiés. La pression sur le foncier en Région parisienne tout comme à Marseille contribue sans doute à expliquer le faible nombre de création de crèches. Ces obstacles ne concernent pas uniquement les crèches d'entreprises mais toutes les structures d'accueil collectif.

Deuxièmement, l'analyse empirique a révélé la complexité des compétences nécessaires à la création et à la gestion des crèches. Des porteurs de projet individuels ont du mal à posséder l'ensemble des compétences nécessaires, en termes de capacité de maîtrise d'ouvrage, de capacité financière et professionnelle pour assumer la gestion ainsi que de capacité à être considéré comme un partenaire crédible et légitime par les collectivités territoriales. L'importance des compétences nécessaires pour se positionner sur le « marché des services de gestion des crèches » peut donc expliquer le fait que quelques entreprises de crèches interviennent sur différents territoires et peuvent multiplier les projets qu'elles suivent. En guise d'illustration, la directrice d'une association nous a expliqué qu'il a fallu 6 ans à l'association pour créer sa première crèche et que depuis, suite à la reconnaissance de l'association par les institutionnels, deux autres crèches ont été créées en l'espace de 2 ans pour la première et de 4 ans pour la seconde. Deux projets étaient en cours de réalisation au moment de l'entretien. La multiplication des appels d'offre ajoute un niveau supplémentaire aux compétences requises pour se positionner comme gestionnaire des crèches. Les dossiers de réponse aux appels d'offre sont lourds et complexes à monter et demandent une certaine expertise de ces procédures.

Troisièmement, notre étude a mis en évidence la diversité et la complexité des partenariats à mettre en place entre des entreprises, des mairies, des associations et des entreprises de crèches. L'hétérogénéité des intérêts poursuivis par chaque partie prenante et la difficulté de formaliser l'engagement de chacun dans un arrangement contractuel ouvre la voie à plusieurs types de tensions ou conflits.

Ainsi, nous avons parlé de la difficulté des entreprises à s'engager à moyen et long terme dans une structure d'accueil étant donné les évolutions possibles de l'entreprise elle-même (rachat, scission, délocalisation, changement de la pyramide des âges...). Or la participation financière des entreprises peut s'avérer cruciale dans le budget d'une crèche. Les entreprises peuvent également être réticentes au développement de structures d'accueil par manque de temps et de compétences pour en assurer la gestion. La délégation auprès d'entreprises de crèches pourrait donc apporter une solution à ce type de frein. L'engagement des mairies peut également évoluer dans le temps en fonction des priorités locales. Quant à l'implication des entreprises de crèches, elle risque d'être liée à une condition d'équilibre budgétaire voire de profit. Ces dernières pourraient se retirer du marché s'il ne s'avère pas rentable. La signature d'un contrat d'exploitation ou d'une convention entre une mairie, une association ou une entreprise avec une entreprise de crèches pour 3 ou 4 ans vient limiter ce risque à moyen terme. Une des questions soulevées est donc celle de la manière dont on peut formaliser et stabiliser les partenariats entre entreprises et mairies sans les enfermer dans des accords trop rigides, dissuasifs et non tenables.

Enfin, d'une façon plus générale, plusieurs réticences ont été exprimées à la fois par des acteurs institutionnels et des associations à l'égard de la participation d'entreprises privées lucratives et de la mise en concurrence de prestataires de services relevant d'une mission d'intérêt général et ayant un haut contenu relationnel. L'absence d'une politique forte et réelle du Conseil général dans les Bouches-du-Rhône en faveur des structures d'accueil de la petite enfance, la frilosité avec laquelle les entreprises privées sont accueillies dans ce secteur, et le refus de certaines mairies de signer des conventions avec des entreprises de crèches sont autant d'éléments qui participent à ce mouvement de résistance et d'absence d'une réelle politique de développement des crèches d'entreprises. En revanche, les départements en Région parisienne développent une action plus volontariste en faveur de la création de crèches d'entreprise, comme le reflète la présence de conseils généraux et régionaux dans plusieurs crèches étudiées en Région parisienne.

2.2 Les facteurs incitatifs

Parallèlement à l'identification des principaux freins, plusieurs facteurs incitatifs ressortent de notre étude. Parmi ceux-ci, un premier ensemble réside dans l'adoption de mesures de politiques publiques encourageant la participation des entreprises aux dépenses en faveur de la petite enfance à travers l'instauration d'un crédit d'impôt par exemple ou par l'accès des crèches d'entreprise à des subventions d'investissement et d'exploitation, si elles appliquent les barèmes imposés par la CAF pour le calcul des contributions financières des parents.

Un deuxième facteur incitatif tient au rôle joué par les collectivités territoriales, principalement en amont du projet de création d'une structure d'accueil mais aussi en aval afin de consolider le financement de la structure. L'attitude proactive des CAF, des Conseils régionaux et généraux ainsi que des mairies apparaît comme une dimension-clé du développement de crèches d'entreprises. L'existence d'une coordination entre ces trois acteurs institutionnels sur un territoire accroît la visibilité des actions des uns et des autres et permet la mutualisation des moyens et des synergies,

coordination pouvant se traduire par la signature d'un contrat enfance entreprise tripartite comme par la participation des entreprises dans les commissions départementales de la petite enfance.

Un troisième facteur encourageant plus particulièrement le développement de crèches multi-entreprises qui ressort de notre étude réside dans l'existence d'une association regroupant plusieurs entreprises sur un parc d'activités. Nous avons souligné la difficulté de mobiliser différentes entreprises autour d'un même projet en l'absence d'un porteur de projet motivé. L'association des entreprises d'un parc d'activités peut jouer ce rôle d'assembler, en partenariat avec les collectivités territoriales concernées. Passer par une association permet de centraliser non seulement les financements des entreprises mais aussi les demandes des entreprises et de réallouer les places disponibles en fonction de la répartition des besoins parmi les entreprises membres de l'association. Un tel fonctionnement introduit ainsi une souplesse dans l'attribution des places, permettant une adaptation du nombre de places réservées aux besoins de chaque entreprise sans mettre en danger l'équilibre budgétaire de la crèche. Les entreprises ne sont pas obligées de s'engager à moyen terme sur un nombre fixe de lits réservés mais signent une convention avec l'association de participer à concurrence du nombre de lits effectivement utilisé par les membres de leur personnel. Ce mode d'organisation se rapproche de celui de la crèche G au détail près que les entreprises participent de façon très marginale au budget de cette crèche. Les parents s'adressent dans un premier temps à la crèche. La directrice de la crèche envoie ensuite la liste des demandes recevables à l'association des entreprises du parc d'activités qui se charge de les attribuer en tenant compte de leur répartition dans les différentes entreprises.

L'analyse que nous avons menée fait en effet ressortir l'importance d'un cadre légal ou contractuel clair qui incite les entreprises à s'impliquer dans l'accueil des jeunes enfants, en engageant les différentes parties prenantes à moyen terme sans pour autant les freiner de par un engagement trop lourd ou trop rigide. Ainsi, la signature d'un contrat enfance entreprise, bipartite ou tripartite, est une manière de contractualiser l'engagement à la fois des acteurs institutionnels (CAF et/ou mairies) et des entreprises pour une durée d'environ 3 ou 4 ans. La délégation de service public est également prévue pour une durée limitée (de l'ordre de 4 à 6 ans d'après nos observations). La possibilité – prévue dans le récent plan « petite enfance » – que les entreprises de crèches soient mandataires, pour le compte de l'entreprise, afin d'effectuer des démarches auprès de la CAF peut sans doute encourager la participation de PME jusqu'ici réticentes à s'investir dans l'accueil des jeunes enfants par peur des démarches. Enfin, le développement de structures de propriété composées d'un partenariat entre une diversité de parties prenantes pourrait être une manière de formaliser l'implication de ces parties tout en offrant des garanties quant à la qualité du service et à la réalisation de la mission de service public, suite à la présence d'usagers et d'acteurs publics dans les structures de propriété de l'organisation.

Conclusion

Malgré la diversité des situations observées, notre étude fait apparaître deux orientations différentes dans la participation des entreprises dans les crèches : la création de structures d'accueil dans des parcs d'activités, d'une part ; la délégation à des prestataires privés (principalement commerciaux mais aussi associatifs) de la gestion de crèches municipales par des mairies mais aussi de crèches de personnel par des entreprises privées, d'autre part.

En ce qui concerne la création de structures d'accueil dans des parcs d'activités, les études de cas montrent qu'elles contribuent à la création de nouvelles places et viennent dès lors compléter l'offre d'accueil classique. Ces structures sont pour la plupart composées d'un partenariat entre plusieurs entreprises auquel des acteurs institutionnels participent le plus souvent en amont ou en aval. Trois structures étudiées sur les six impliquent les mairies concernées dans leur conseil d'administration ou dans le comité de suivi trimestriel auquel participent également l'entreprise de crèches et la directrice de crèche. Dans les trois autres structures, les mairies n'apparaissent pas comme partenaires dans les structures de propriété mais leur rôle d'incitation ou de facilitateur dans la réalisation du projet a été souligné. Clarifier les modalités de partenariat et de répartition du pouvoir entre les différentes entreprises, les associations du parc d'activités, les entreprises de crèches, les mairies et les directrices de crèches au sein de ces nouvelles structures pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Quant au mouvement de délégation de la gestion, cette forme d'implication des entreprises, et des entreprises de crèches en particulier, ne contribue pas au développement de nouvelles places d'accueil mais apporte plutôt une réponse aux lacunes concernant la gestion des crèches existantes, qu'elles soient municipales, associatives ou privées lucratives. Ce mouvement de délégation renforce la mise en concurrence entre les différents opérateurs, qui malgré les améliorations attendues en termes de gestion et de maîtrise des dépenses publiques, soulève de nouvelles questions pour le développement de ce secteur et pour l'évolution des politiques publiques concernées.

Une première question est celle de la qualité des services fournis. Etant donné la dimension relationnelle et subjective importante de l'accueil des jeunes enfants, nous avons souligné à plusieurs reprises la difficulté d'évaluer la qualité de ces services et les risques d'un développement de ces services par des structures privées lucratives dans le cadre d'un

mécanisme de marché, même s'il est fortement régulé par le cadre tutélaire des services d'accueil. La marge de manœuvre laissée aux mairies dans la définition du cahier des charges et l'absence de procédures de contrôle de la mission de service public clairement définies pose question. Quant à la définition de labels de qualité internes à chaque entreprise de crèches, leur légitimité peut également être mise en cause en l'absence d'une structure de certification extérieure. De même, la tendance à la standardisation des services d'accueil et des procédures de gestion risque de faire primer les logiques industrielles d'efficacité et de rentabilité sur les logiques civique et domestique caractérisées par la poursuite d'une finalité sociale ou collective et par l'importance des relations de confiance dans la production de services. Les associations locales, quant à elles, sont souvent fortement ancrées dans les réseaux sociaux de proximité. De par leur plus grande implication des usagers dans le service, elles ont, en théorie du moins, des facilités à révéler les nouvelles demandes et à proposer des services adaptés à ces demandes. Lors de nos entretiens en effet, cette dimension de proximité des demandes et d'adaptabilité à leur évolution a été mise en avant tant par des responsables de structures associatives que par des acteurs publics. Il faudra être attentif à l'évolution des entreprises de crèches qui tentent de se positionner sur le territoire national. Vont-elles pouvoir se développer à partir d'un ancrage local important et tenir compte des caractéristiques de l'environnement des structures qu'elles créent ou dont elles reprennent la gestion ? Notre enquête a montré les contrastes existant entre les pratiques des deux entreprises de crèches rencontrées. Sous cet angle, la faible participation des parents dans les crèches d'entreprise peut également poser question.

Une seconde question réside dans la contribution de ces crèches d'entreprise au développement de structures innovantes dans le type de service qu'elles proposent. Dans notre enquête la majorité des crèches étudiées offrent des services plutôt classiques. Une seule crèche ouvre 6 jours sur 7 avec une amplitude horaire de 17h30 ; et les deux crèches de personnel hospitalier ouvrent 15h, 6 jours sur 7.

Pour les autres, les horaires sont un peu plus larges que les crèches classiques (ouverture le soir jusqu'à 19h ou 20h) mais n'offrent pas réellement des places d'accueil à horaires décalés. L'accueil occasionnel ou d'urgence semble se pratiquer plus que dans les crèches classiques étudiées, ce qui peut s'expliquer par le recours à des outils de gestion adéquats dont l'objectif est de rentabiliser au maximum l'occupation réelle des places. Ainsi, des « badgeuses » sont installées à l'entrée de certaines crèches afin de connaître en temps réel la fréquentation des crèches. L'accueil d'enfants handicapés est prévu dans les différentes crèches mais celles-ci ne semblent pas le mettre en avant comme une finalité de leurs services. Enfin, l'accueil d'enfants malades sans éviction obligatoire semble se pratiquer dans certaines crèches d'entreprises, contrairement à ce qui se fait dans la plupart des crèches classiques. Ces différentes observations nous amènent à conclure que la dimension innovante des crèches d'entreprise ne réside pas principalement dans le type de service proposé mais bien dans les modes de gestion et de financement de ces structures.

Un troisième questionnement présent dans notre analyse concerne l'accessibilité de ces structures. Du point de vue de l'accessibilité financière, les structures étudiées appliquent toutes –sauf une– les barèmes de la CAF pour déterminer la participation financière des parents et ont des tarifs qui sont similaires ou inférieurs à ces barèmes. Les places sont en général accessibles à toutes les catégories de personnel, les cadres comme les employés, le personnel qualifié comme le personnel moins qualifié (comme, par exemple, le personnel d'entretien), à l'exception peut-être de la crèche B, qui ferme à 17h08. La personne interrogée souligne en effet que seuls les cadres peuvent y mettre leurs enfants car ils ont les moyens de payer une nounou qui vient les chercher et qui les garde à la maison jusqu'au retour des parents. En outre, comme décrit ci-dessus, la plus grande place accordée à l'accueil occasionnel ou d'urgence rend les structures accessibles aux enfants dont les parents travaillent à temps partiel. Toutefois cet accueil occasionnel doit être organisé de façon à respecter le bien être de l'enfant et la qualité du service. Enfin, le développement de structures d'accueil dans des zones d'activités améliore l'accessibilité territoriale de l'accueil, la plupart du temps localisée dans des zones urbaines (des villages comme des villes).

Pour conclure, ces différents points nous ramènent à la question de la gouvernance de ces évolutions. Le rôle des acteurs institutionnels dans la régulation et le financement des structures d'accueil demeure primordial. L'ouverture à la concurrence et la participation croissante d'entreprises commerciales dans un secteur social requièrent toutefois la mise en place de dispositifs de pilotage spécifiques, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la qualité des services, la réalisation des missions de service public, la mise à disposition d'outils de gestion adéquats ainsi que la définition d'arrangements contractuels et partenariaux formalisant l'engagement et les fonctions des différents types de parties prenantes.

En termes de qualité, la question d'une certification de la qualité extérieure à celle proposée par les entreprises de crèches, s'ajoutant au contrôle de la PMI, a été posée. La participation des parents, des salariés et des mairies aux structures de propriété est une autre piste à explorer afin de garantir la qualité du service et la poursuite de l'intérêt collectif. L'amélioration de la rentabilité des crèches, même si elle s'avère nécessaire dans certains cas, ne doit pas devenir le principal critère de sélection des projets dans le cadre d'appels d'offre ni même dans les exigences imposées par les CAF aux différentes structures d'accueil. Il serait intéressant de réfléchir à l'impact de la généralisation de la PSU sur cette montée en puissance des critères de rentabilité des crèches et au rôle joué par les CAF à travers les pressions concernant l'amélioration du taux de fréquentation des crèches. Un équilibre doit donc être trouvé entre un objectif d'amélioration du coût horaire d'une place en accueil collectif et l'objectif de qualité du service en maintenant le bien-être de l'enfant au cœur des préoccupations.

Dans cette perspective, une réflexion sur le rôle des CAF dans la mise à disposition d'outils de gestion et des formations qui y sont associées mériterait d'être menée. Jusqu'ici, les innovations en matière de gestion sont principalement issues du secteur privé commercial et, de façon plus limitée, du secteur associatif.

Quant au développement de partenariats public-privé, les initiatives développées jusqu'ici ont mis en évidence les avantages, en particulier en termes de mobilisation de financements privés afin de compléter les financements publics et d'augmenter les places d'accueil en particulier dans des zones d'activités ; les avancées en matière de gestion des crèches ont également été soulignées. Mais le nombre relativement peu élevé de ces structures peut refléter la

complexité des partenariats à mettre en place, le niveau élevé des compétences requises pour créer ou gérer une crèche ainsi que les réticences de différents acteurs, observées sur le terrain, à des degrés divers, sur les deux territoires étudiés. En ce qui concerne le montage d'accords partenariaux, il sera intéressant de suivre les évolutions en cours concernant les contrats enfance entreprise afin d'encourager la participation des entreprises. Le rôle des acteurs institutionnels (CAF, Conseils généraux et mairies) s'avère primordial dans l'information et l'incitation des entreprises à s'investir dans le champ de la petite enfance. En aval également, le rôle des acteurs institutionnels dans la consolidation et la pérennisation des structures d'accueil a été souligné avec la signature de conventions et de contrats enfance entreprise et avec l'accès à des financements publics. Les acteurs institutionnels ont donc un rôle important de pilotage, d'incitation, de régulation et de contrôle de la participation des entreprises dans un secteur d'activité relevant des politiques sociales et répondant à des besoins primordiaux pour l'avenir de notre société.

REFERENCES

- Blau, D. et Mocan, H. 1999, The Supply of Quality in Child Care Centers. 1-116. Cambridge, National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper.
- Boltanski, L. et Thévenot, L., 1991, *Principes de la justification des économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Chastenet, B., 2005, L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2003, *Recherches et Prévisions* n°80, juin 2005, pp.97-105.
- Currie, J., 1995, *Welfare and The Well-Being of Children*, Chur, Harwood Publishers.
- Eme, B. et Fraisse, L., 2005, La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, Dossier Petite enfance, *Recherches & Prévisions*, n°80, pp.11-27.
- Fabre D., *Les modes d'accueil pour la petite enfance en Ile-de-France*, Rapport pour la région Ile-de-France, 2005.
- FAMA, E. et M. JENSEN (1983), "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, 26, 301-325.
- Gadrey, J., 1996, *Services : la productivité en question*, Sociologie économique, Paris, Desclée de Brouwer, Paris.
- Hagy, A. P. 1998, The Demand for Child Care Quality: An Hedonic Price Theory Approach, *Journal of Human Resources*, vol. 33, pp. 683-710.
- HANSMANN, H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Legendre, F. Lorgnet, J.P., Mahieu, R. & Thibault, F., 2004, Les aides publiques à la garde des jeunes enfants. Une analyse à partir du modèle de microsimulation MYRIADE, *Recherches & Prévisions*, n°75, mars 2004.
- Letablier, M.-Th. & G. Rieucan, 2001, *La garde des enfants : une affaire d'Etat ?*, document de travail du Centre d'études de l'emploi, n°06, janvier 2001.
- OCDE, 2003, *Education et accueil des jeunes enfants : rapport préalable à la visite des experts en France*, mai 2003, Paris.
- Ollier-Malaterre, A. (2005), Macro versus micro-levels of Work/Life policies and practices in France and the United States, communication pour l'ICWF, Barcelona, 7-9 juillet.
- Ortalda, L., 2004, L'entreprise, un nouveau partenaire pour les caisses d'allocations familiales, *Informations sociales*, n°117, juin 2004, p.47.
- Royer Erwan, 2006, Les crèches happées par le droit de la concurrence, *Juris associations*, n°346, 15 octobre 2006, pp 27-29.

EXTRAIT DE LA LOI DE FINANCE 2004

N° 2003-1311 du 30 décembre 2003

Article 98

I. - Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° Après l'article 244 quater E, il est inséré un article 244 quater F ainsi rédigé :

« Art. 244 quater F. - I. - Les entreprises imposables d'après leur bénéfice réel peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 25 % de la somme :

« a. Des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés ;

« b. Des dépenses de formation engagées en faveur des salariés de l'entreprise bénéficiant d'un congé parental d'éducation dans les conditions prévues à l'article L. 122-28-1 du code du travail ;

« c. Des rémunérations versées par l'entreprise à ses salariés bénéficiant d'un congé dans les conditions prévues aux articles L. 122-25-4, L. 122-26 et L. 122-28-1 et aux deux premiers alinéas de l'article L. 122-28-8 du code du travail ;

« d. Des dépenses visant à indemniser les salariés de l'entreprise qui ont dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle imprévisible survenant en dehors des horaires habituels de travail, dans la limite des frais réellement engagés.

« II. - Les subventions publiques reçues par les entreprises à raison des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont déduites des bases de calcul de ce crédit.

« III. - Le crédit d'impôt est plafonné pour chaque entreprise y compris les sociétés de personnes, à 500 000 EUR. Ce plafond s'apprécie en prenant en compte la fraction du crédit d'impôt correspondant aux parts des associés de sociétés de personnes mentionnées aux articles 8, 238 bis L, 239 ter et 239 quater A, et aux droits des membres de groupements mentionnés aux articles 238 ter, 239 quater, 239 quater B, 239 quater C et 239 quinquies.

« Lorsque ces sociétés ou groupements ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, le crédit d'impôt peut être utilisé par les associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements, à condition qu'il s'agisse de redevables de l'impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l'exploitation au sens du 1° bis du I de l'article 156.

« IV. - Un décret fixe les conditions d'application du présent article. » ;

2° Après l'article 199 ter D, il est inséré un article 199 ter E ainsi rédigé :

« Art. 199 ter E. - Le crédit d'impôt défini à l'article 244 quater F est imputé sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de ladite année, l'excédent est restitué. » ;

3° Après l'article 220 E, il est inséré un article 220 G ainsi rédigé :

« Art. 220 G. - Le crédit d'impôt défini à l'article 244 quater F est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les conditions prévues à l'article 199 ter E. » ;

4° Le 1 de l'article 223 O est complété par un f ainsi rédigé :

« f. Des crédits d'impôt dégagés par chaque société du groupe en application de l'article 244 quater F ; les dispositions de l'article 199 ter E s'appliquent à la somme de ces crédits d'impôt ; ».

II. - Les dispositions du I s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1er janvier 2004.

GRILLE D’ENTRETIEN DESTINEE AUX ACTEURS INSTITUTIONNELS

1. L’intérêt général

1. Quels sont les objectifs de la politique locale ?
2. Comment ces objectifs locaux sont-ils hiérarchisés ?
3. Par quels acteurs (publics, privés) ces objectifs sont-ils définis ? Selon quel processus ?
4. Ces objectifs locaux ont-ils évolué ces 10 dernières années ? Si oui, dans quel sens ? Quel est le mode d’accueil qui a le plus évolué ces 10 dernières années ?

2. La sélection des projets et les procédures de contrôle et d’évaluation

- La sélection des projets de structures d’accueil :
 - comment prenez-vous la décision de financer un projet plutôt qu’un autre (au-delà du respect des conditions d’agrément) ? sur la base de quels critères de sélection ? y a-t-il des appels à projet ?
 - Y a-t-il concertation entre CAF/Conseil général/(Mairie)... Pour l’accueil collectif et pour l’individuel... ?
 - Y a-t-il des priorités définies dans les politiques locales en matière de financement d’un type d’accueil ou d’acteur en particulier ? Quels sont les projets qui sont privilégiés ?
 - Etes vous particulièrement attentif aux projets des crèches d’entreprise ? Ces projets sont-ils nombreux ? Y a-t-il des crèches d’entreprise « nouvelle version » (qui ont bénéficié de la nouvelle loi de finance) ?
 - Et les entreprises de crèches ? Avec quelles entreprises travaillez-vous et comment ?
- Les procédures de contrôle et d’évaluation :
 - Existe-t-il des processus de contrôle et d’évaluation (contrôle par les autorités de tutelle, observatoire de la petite enfance, bilan annuel du contrat enfance, études et recherches, interpellation des associations...) ?
 - Si oui, sur quels objets portent-ils (qualité, accès, lien avec la PSU, besoins et satisfaction, utilisation des financements...) ?
 - sur quels types de services ? y a-t-il des différences selon les types de gestionnaire de ces services ?
 - qui commande l’évaluation ? qui y participe ?

3. Les configurations d’acteurs et la nature de leurs relations, en particulier par rapport à leur participation à la politique locale

Quels sont les principaux acteurs institutionnels ou non de l’accueil de la petite enfance sur le territoire ? Quelle est la nature de leurs relations ?

Plus particulièrement, quel est leur degré de participation de ces acteurs non institutionnels dans la conception et la mise en œuvre des politiques locales de la petite enfance ? sont-ils laissés de côté, informés, consultés ou associés aux décisions ?

Quelle est la place accordée aux professionnels (distinguer accueil collectif et accueil individuel ; public et privé) dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ? Sont-ils laissés de côté, informés, consultés par les acteurs institutionnels ou participent-ils réellement aux décisions ?

Quelle est la place accordée aux parents dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ? Sont-ils laissés de côté, informés, consultés par les acteurs institutionnels ou participent-ils réellement aux décisions ?

4. Les dispositifs de coordination

Quels sont les dispositifs de coordination existant sur le territoire (documents à l'appui si possible) ? Quelles sont leurs compétences ? Quels sont les acteurs qui participent à ces dispositifs ?

Quels sont les signataires du contrat-enfance ? Y a-t-il des associations ? des entreprises ?

5. La gestion de la diversité de l'offre

(1) Augmentation des places et diversification (par défaut, partielle, voulue) des services :

- Y a-t-il une politique globale (départementale ou municipale) de développement de places d'accueil ? Si oui, quels en sont les principes de base (augmenter l'offre d'accueil à tous prix, quel que soit le prestataire, cibler sur une catégorie d'usagers en particulier...) ?
- Comment les instances publiques locales se situent-elles par rapport à l'évolution des différents modes d'accueil ?
- Quels sont les besoins au niveau de l'accueil à temps à partiel ou à horaires atypiques, de la garde d'enfants malades ou de l'accueil de groupes sociaux spécifiques ? Sont-ils rencontrés ? Si oui, par qui et comment ?
- Quels sont les instruments mis en œuvre localement en faveur du développement des différents types d'accueil (individuel versus collectif, régulier versus occasionnel, public versus associatif ou privé) ? Y a-t-il des priorités en faveur de l'un ou l'autre type d'accueil ?
- Quelles sont les autres politiques publiques locales qui peuvent avoir un impact sur l'accueil de la petite enfance (ex : développement local, lutte contre les inégalités sociales ou de genre...) ?

(2) Gestion de la diversité des gestionnaires (départemental, municipal, privé lucratif et non lucratif, indépendant) :

- Quelles sont les interactions entre accueil municipal et associatif ? Ces différents modes d'accueil évoluent-ils de façon cloisonnée ou non ?
- Le mode de gestion des crèches municipales diffère-t-il de celui des crèches associatives ? Si oui, en quoi ?
- Quelle est la place accordée aux entreprises dans le développement de l'accueil ? Vous savez que depuis 2004, de nouvelles mesures ont été adoptées pour encourager le développement des crèches d'entreprise. Dans quelle mesure pensez-vous vous appuyer sur les entreprises pour développer l'offre de places d'accueil ?

(3) Gestion de la diversité des services (collectif / individuel ; régulier / occasionnel ; traditionnels / innovants) :

- Quelles sont les interactions entre accueil individuel et collectif ? entre accueil régulier et occasionnel ? entre traditionnel et innovant ? Ces différents modes d'accueil évoluent-ils de façon cloisonnée ou non ?
- Quelle est la place accordée aux initiatives innovantes, i.e. qui répondent à la diversification des finalités et des demandes (ex : halte-garderie itinérante ; crèche à horaires atypiques) ? y a-t-il des mesures spécifiques pour soutenir leur création et/ou leur développement ?

6. La contribution au financement des structures d'accueil

1. Quel est le budget alloué au financement des modes d'accueil par les différentes institutions (CAF, CG, mairies) ?
2. Y a-t-il des pratiques de cofinancement, en particulier vis-à-vis du secteur privé ou de programmes européens (Equal, capital solidaire local...) ?
3. Comment les modes de financement ont-ils évolué ces dix dernières années ?

1. Le type de service : objectifs, origine et caractéristiques des usagers

- La description générale du service : quel est le type d'accueil proposé ? régulier, occasionnel, horaires d'ouverture... ; répond-il à des besoins particuliers ?
- l'origine du projet : quelle est la date de création ? quels sont les porteurs du projet à l'origine, quelle était la motivation de départ ?
- les objectifs de la structure d'accueil et leur évolution ces dix dernières années ?
- les caractéristiques des usagers (financières mais aussi sociales) : y a-t-il un ciblage sur une catégorie particulière d'usagers ou bien y a-t-il une mixité des enfants au sein de la structure d'accueil ? y a-t-il eu une évolution dans le profil des familles inscrites dans votre structure d'accueil depuis sa création ?
- quels sont les critères d'attribution des places (explicites et implicites) au sein de votre structure d'accueil ? notamment par rapport aux différentes entreprises partenaires du projet ?
- dans le cas d'une crèche d'entreprise, quel est le pourcentage de places réservées aux enfants du quartier ou de la commune dont les parents ne travaillent pas dans les entreprises partenaires ?

2. La forme institutionnelle

- le statut de la structure d'accueil (associatif, public, privé lucratif, indépendant) ;
- la structure institutionnelle : quels sont les organes de décision (CA, AG, équipe de travail,...) et quels sont les types d'acteurs qui en sont les membres ? au sein de ces structures, comment se répartit le pouvoir de décision entre les différents types de parties prenantes ?
- les parents sont-ils impliqués dans les structures de décision ? si oui, quelle est la proportion de parents dans le CA ? dans la négative, comment les parents sont-ils consultés (fréquence des réunions de parents, comité de parents, sondage sur des décisions précises, etc.) ; participent-ils d'une manière ou d'une autre à l'organisation du service d'accueil (comme dans le cas des crèches parentales) ?
- le personnel est-il impliqué dans les structures de décision ? si oui, quelle est la proportion de membres du personnel dans le CA ?
- dans le cas d'une crèche d'entreprise, quelle est la place des entreprises dans le CA, leur proportion parmi les membres ?
- qui assure la gestion de la structure ? le CA ou une organisation tierce (de statut associatif, coopératif, public ou privé lucratif ?)

3. Les modes de financement

- Quel est le budget de la structure et quelle est sa répartition entre différents types de financement :
 - o les différents types de financements publics (liés à la petite enfance ou liés à l'emploi par exemple, systématiques ou ponctuels) et leur niveau (européen, régional, départemental, municipal) ;
 - o les contributions parentales : le prix payé par les parents et les modes de détermination de ce prix (ex : modulation en fonction du revenu) ; quelles sont les conséquences de l'instauration de la PSU ?
 - o les financements volontaires (dons mais aussi éventuellement les contributions des entreprises en nature, comme la mise à disposition de locaux, l'achat de petit matériel)
- Ce budget a-t-il évolué depuis la création de la structure ? si oui, en quoi ?
- Avez-vous eu des problèmes de financement depuis la création de la structure ? si oui, lesquels et comment ont-ils été résolus ?
- Faites-vous appel à des bénévoles régulièrement ou de façon ponctuelle (coup de main des parents) ?
- Etes-vous en concurrence avec d'autres structures pour l'octroi de certains financements publics ?

4. Qualité et procédures de contrôle et d'évaluation

- comment et par qui sont définies les normes de qualité ? les trouvez-vous adaptées aux besoins de votre service ?
- y a-t-il une définition de la qualité propre à la structure (que l'on retrouve dans le projet d'établissement ou projet pédagogique) ?
- quel est, selon vous, le principal critère de qualité ?
- qui contrôle la structure ? à quel rythme ? sur quel critère ?
- y a-t-il un processus d'évaluation interne ? comment et par qui a-t-il été élaboré ?

5. Les configurations d'acteurs et la nature de leurs relations

- quels sont les principaux partenaires (externes au conseil d'administration) de la structure d'accueil ? autrement dit, avec qui la structure d'accueil collabore-t-elle que cette collaboration soit formalisée ou non ?
 - o avec des structures municipales, associatives, privées ?
 - o avec des structures d'accueil collectif, individuel, régulier, occasionnel
 - o avec des structures innovantes ou atypiques ?
- s'il y a collaboration, sur quel sujet (quels enjeux) et sous quelle forme se concrétise-t-elle ?
- lorsqu'il n'y pas de relation de collaboration explicite, quelle est la nature des relations de la structure avec des différents types de structure (conflit, concurrence, indifférence ?)
- votre structure s'implique-t-elle dans des projets locaux ou de quartier aux côtés d'autres acteurs (autour de problématiques liées à l'insertion socioprofessionnelle, à l'éducation à la santé, au soutien de la parentalité, ...) ?

6. Les dispositifs de coordination

- quels sont les dispositifs de coordination institutionnels qui existent au niveau municipal et départemental (contrat-enfance, commission départementale, etc.)
- la structure est-elle membre de l'un ou l'autre de ces dispositifs ?
- si oui, depuis quand et pourquoi a-t-elle été choisie ?
- quel est le processus de décision collective au sein de cette structure ? comment se répartit le pouvoir ?
- quelle est son opinion par rapport au fonctionnement de la structure, à ses objectifs, à son utilité ?
- si la structure n'est pas membre d'un dispositif « institutionnel », la structure est-elle consultée par ces dispositifs ? si oui à quel sujet ?
- la structure étudiée est-elle membre d'un dispositif de coordination moins institutionnalisé (comme une association de nounous, un réseau des crèches ou des directrices de crèches, une maison de l'enfance) ou d'un réseau local, d'une instance non directement liée à la petite enfance (comme une plate-forme pour le développement local) ?

1. Caractéristiques de l'entreprise

- Création, origine
- Implantation en Paca ? Pourquoi?
- Nombre de salariés, composition des équipes...
- Méthode (Qui contacte qui ? Entreprises ou Entreprises de crèches. Comment, Pourquoi ?...)

2. Les réalisations de l'entreprise de crèches

- Combien en France
- Motivation des entreprises et caractéristiques de ces entreprises.
- Mode de gestion : répartition des tâches de gestion entre l'entreprise de crèche et la crèche elle même.
- Statut des crèches (associatives/ SARL ?). Composition du conseil d'administration.
- Nombre de places
- Public (uniquement des employés/mixte). Modalités d'attribution des places (liste d'attente ?). Répartition des places entre les entreprises partenaires.
- Amplitude horaire. (Quand les parents ne travaillent pas l'enfant est-il accueilli ?)
- Accueil d'urgence
- Enfants malades
- Projet pédagogique de la structure, activités proposées
- Tarifs appliqués, Coûts pour les entreprises ? Quel type d'investissement (achat de terrain, locaux, investissement de départ, achat de matériel, financement des places...)
- Rôle des acteurs institutionnels dans le projet.
- Freins et/ou difficultés à la réalisation.

3. Les projets

- **Les projets régionaux** : Où ? Avec quels partenaires, quelles entreprises (Secteurs d'activité, grands groupes...), Particularité de la région, paysage des modes d'accueil petite enfance.
- **Partenariat avec les autres acteurs régionaux ou nationaux de la PE** (Caf, CE, PMI, Municipalités, associations de familles...)
- Freins éventuels de la part des entreprises ou des partenaires ?
- **Caractéristiques des projets, arguments mis en avant auprès des entreprises** ? Entreprise citoyenne, Projets pédagogiques, qualité, éthique particulière...

4. Origine du projet en région

- **Quand** a été envisagée la création d'une crèche ?
- **Comment** ? réunion, négociation...
- **Avec qui**, quelles entreprises impliquées, comment ? D'autres entreprises de crèches ont-elles été contactées ?
- **Au sein des entreprises** : La direction, les employés, la commune, une zone d'activité, des associations...
- **Quelles attentes des entreprises** ? Motivations
- **Quel investissement des entreprises** ? (achat de terrain, location de locaux...)
- **Quand la crèche** va-t-elle ouvrir ?
- Impact des nouvelles mesures fiscales dans le cadre de la Paje (crédit d'impôts, contrats crèches entreprise...)

5. Bilan pour les crèches d'entreprises déjà existantes

- Changements au sein de l'entreprise depuis l'ouverture de la crèche
- **Intérêt de l'entreprise** : Absentéisme/retard/disponibilité du personnel....Relations plus amicales avec le personnel ? (présence de la direction de l'entreprise lors des fêtes de la crèche ?...)
Intérêt des parents : Meilleure conciliation vie professionnelle/ vie familiale (souplesse des horaires ; Proximité crèche/lieu de travail ; tranquillité d'esprit ; moins de problème en cas de maladie....) Quels sont les enfants qui

fréquentent la crèche (de cadres, d'employés...) Participation des parents à la vie de la crèche ?

Intérêt de l'enfant : bénéfice d'un mode de garde de qualité ? Proximité d'un des parents...

- **Aspects négatifs ?** Longue journée pour les enfants ? Si les parents quittent ou perdent leur emploi, quelle répercussion sur le mode de garde de l'enfant ?
- **Coût** pour l'entreprise